

Särskild rapport

Offentlig-privata partnerskap i EU: omfattande brister och begränsade fördelar

(i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget)



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

INNEHÅLL

	Punkt
Ordförklaringar	
Sammanfattning	I-V
Inledning	1–19
Vad är ett offentlig-privat partnerskap?	1–4
Anledningar till att genomföra offentlig-privata partnerskap	5–6
Den europeiska marknaden för offentlig-privata partnerskap	7–8
Offentlig-privata partnerskap och EU-medel	9–19
Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod	20–23
Iakttagelser	24–76
De granskade offentlig-privata partnerskapsprojekten gjorde att politiken kunde genomföras snabbare och hade förutsättningar för att hålla god standard på drift och underhåll, men de uppnådde inte alltid ändamålsenligt sina potentiella fördelar	24–46
Alternativet offentlig-privat partnerskap gjorde det möjligt för offentliga myndigheter att upphandla storskaliga infrastrukturplaner genom ett enda förfarande	25–27
Upphandlingen av stora offentlig-privata partnerskapsprojekt ökade risken för otillräcklig konkurrens och ledde i några fall till stora förseningar	28–32
I de flesta granskade projekt var byggarbetena mycket försenade och kostnaderna mycket högre än planerat	33–40
De flesta granskade projekt har förutsättningar för att hålla god standard på tjänster och underhåll	41–43
Offentlig-privata partnerskap har inte skyddat den offentliga partnern från överoptimism i fråga om framtida efterfrågan och användning av den planerade infrastrukturen	44–46
Förseningar, kostnadsökningar och underutnyttjande berodde delvis på otillräckliga analyser och olämpliga tillvägagångssätt	47–59
För de flesta granskade projekten valdes alternativet offentlig-privat partnerskap utan en föregående jämförande analys som visade att det gav mest valuta för pengarna	48–53

Riskfördelningen var ofta olämplig, vilket ledde till lägre incitament eller oproportionerligt stor riskexponering för den privata partnern	54–56
Långa offentlig-privata partnerskapskontrakt är dåligt anpassade till snabb teknisk utveckling	57–59
Den institutionella och rättsliga ramen är ännu inte lämplig för EU-stödda offentlig-privata partnerskap	60–76
Även om medlemsstaterna känner till offentlig-privata partnerskap har alla inte väl utvecklade institutionella och rättsliga ramar	61–63
Trots att offentlig-privata partnerskap får långsiktiga konsekvenser har de besökta medlemsstaterna inte utarbetat en tydlig strategi för hur de ska användas	64–68
Kombinationen av EU-stöd och offentlig-privata partnerskap leder till ytterligare krav och större osäkerhet	69–71
Möjligheten att redovisa offentlig-privata partnerskapsprojekt som poster utanför balansräkningen riskerar att ge sämre insyn och valuta för pengarna	72–76
Slutsatser och rekommendationer	77–92
De granskade offentlig-privata partnerskapsprojekten uppnådde inte alltid ändamålsenligt sina förväntade fördelar	79–81
Förseningar, kostnadsökningar och underutnyttjande berodde delvis på otillräckliga analyser och olämpliga tillvägagångssätt	82–84
Den institutionella och rättsliga ramen är ännu inte lämplig för EU-stödda offentlig-privata partnerskap	85–92
Bilaga I - EU-stödda offentlig-privata partnerskap för perioden 2000–2014 i miljoner euro, per land	
Bilaga II - De största svårigheterna vid användningen av offentlig-privata partnerskap med kombinerad finansiering under perioden 2007–2013, och de ändringar som infördes i förordningen om gemensamma bestämmelser för 2014–2020	
Bilaga III - Granskade projekt	
Bilaga IV - Offentlig-privata partnerskapsprojekt – Översikt över potentiella fördelar och risker samt granskningsiakttagelser avseende revisionens inriktning och omfattning	

ORDFÖRKLARINGAR

bidrag: direkta ekonomiska bidrag (donationer) från budgeten för att finansiera åtgärder som ska hjälpa till att uppnå en objektiv del av en EU-politik eller stödja ett organ som arbetar mot mål av allmäneuropeiskt intresse eller mål som ingår i en EU-politik.

delad förvaltning: en metod för att genomföra EU:s budget där kommissionen delegerar delar av genomförandet till medlemsstaterna men behåller det yttersta ansvaret.

Det europeiska national- och regionalräkenskapssystemet (ENS): ENS-statistik utarbetas på aggregerad makronivå för den offentliga sektorn och används som referensram för finanspolitiken och för medlemsstaternas rapportering om hur de uppfyller Maastricht-kriterierna för skuld och underskott; i enlighet med rådets förordning (EG) nr 549/2013 av den 21 maj 2013 ska ENS 2010 tillämpas av alla medlemsstater sedan september 2014.

Europeiska expertcentrumet för offentlig–privata partnerskap (Epec): stöds av EIB och arbetar tillsammans med medlemsstater för att övervaka den sektorsvisa och nationella marknadsutvecklingen när det gäller offentlig-privata partnerskap, och ger stöd till institutionell kapacitetsutveckling vid nationella förvaltningar för deras hantering av offentlig-privata partnerskap.

Europeiska fonden för strategiska investeringar (Efsi): Efsi är den första pelaren i kommissionens investeringsplan för Europa, även känd som Junckerplanen; fondens syfte är att under perioden 2015–2017 mobilisera minst 315 miljarder euro i privata och offentliga långsiktiga investeringar i hela EU; Efsi har inrättats inom Europeiska investeringsbanken (EIB) som en förvaltningsfond med obegränsad varaktighet för att finansiera mer riskfyllda delar av projekt; en garanti på upp till 16 miljarder euro, som backas upp av EU-budgeten, ska kompensera för den ytterligare risk som EIB tar; medlemsstaterna kan bidra till Efsi; Efsi får finansiera projekt av gemensamt intresse eller andra sammankopplingsprojekt; när revisionen gjordes hade ett lagförslag om att förlänga Efsi till slutet av 2020 och höja EU:s budgetgaranti till 26 miljarder euro samt nå ett investeringsmål på 500 miljarder euro ännu inte antagits.

Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf): Europeiska regionala utvecklingsfonden syftar till att stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen inom EU genom att avhjälpa de största regionala obalanserna via ekonomiskt stöd till infrastruktursatsningar och produktiva jobbskapande investeringar, främst för företag.

Europeiska struktur- och investeringsfonder (ESI-fonder): ESI-fonderna omfattar fem separata fonder var syfte är att minska de regionala obalanserna i unionen; fonderna har politiska ramar som fastställs för den sjuåriga budgetperioden inom den fleråriga budgetramen; fonderna är: Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf), Europeiska socialfonden (ESF), Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) och Europeiska havs- och fiskerifonden (EHFF).

finansieringsinstrument: finansieringsinstrument är en överordnad term för kontrakt som ger innehavaren en fordran på en gäldenär; EU ger stöd till tre möjliga typer av finansieringsinstrument: kapital-, låne- och garantiinstrument; kapital- eller låneinstrument är kontrakt mellan en investerare och ett investeringsobjekt eller mellan en långivare och en låntagare; garantier är kontrakt där en borgensman garanterar en investerares eller långivares rättigheter.

Fonden för ett sammanlänkat Europa (FSE): Fonden för ett sammanlänkat Europa (FSE) tillhandahåller sedan 2014 finansiellt stöd till tre sektorer: energi, transport och informations- och kommunikationsteknik (IKT); inom dessa områden identifierar FSE de investeringsprioriteringar som bör genomföras under de kommande årtiondena, till exempel el- och gaskorridorer, användning av förnybar energi, sammanlänkade transportkorridorer och renare transportsätt, snabba bredbandsuppkopplingar och digitala nätverk.

Förordningen om gemensamma bestämmelser: Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden, om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden

och Europeiska havs- och fiskerifonden samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1083/2006¹.

förvaltningsmyndighet: en förvaltningsmyndighet är en nationell, regional eller lokal offentlig myndighet (eller annat offentligt eller privat organ) som en medlemsstat har utsett att förvalta ett operativt program; i dess uppgifter ingår att välja ut vilka projekt som ska finansieras, övervaka hur projekten genomförs och rapportera till kommissionen om finansiella aspekter och uppnådda resultat.

hävstångseffekt: när det gäller finansieringsinstrument som finansieras av EU:s budget och av nationella offentliga medel uttrycks hävstångseffekten i hur många euro i finansiering (offentlig och privat) som i praktiken har varit tillgängliga för att ge slutmottagare ekonomiskt stöd i relation till varje euro i offentlig finansiering (EU-medel och nationella offentliga medel) som har anslagits till instrumentet.

ingående av ett offentlig-privat partnerskap: den tidpunkt när alla finansieringsöverenskommelser för ett offentlig-privat partnerskap har undertecknats och alla deras villkor har uppfyllts; det gör att projektets finansieringskällor och medel (t.ex. lån, kapital och bidrag) blir tillgängliga så att projektet kan börja genomföras.

Jessica: Jessica är ett initiativ som Europeiska kommissionen har utarbetat i samarbete med EIB och Europarådets utvecklingsbank (CEB); initiativet stöder hållbar stadsutveckling och förnyelse genom finansieringstekniska instrument, som föreskrivs i rådets förordning (EG) nr 1083/2006 av den 11 juli 2006 om allmänna bestämmelser om Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden².

jämförelsemodell för offentlig sektor (PSC): ett ofta använt jämförelseverktyg för att testa om ett privat investeringsförslag ger valuta för pengarna i jämförelse med en traditionell upphandling.

¹ EUT L 347, 20.12.2013, s. 320.

² EUT L 210, 31.7.2006, s. 25.

offentlig upphandling: offentlig upphandling är den process genom vilken nationella, regionala och lokala offentliga myndigheter, eller offentligrättsliga organ, köper produkter, tjänster och byggtreprenader såsom vägar och byggnader; privata företag ska också följa reglerna och/eller principerna för offentlig upphandling när de gör upphandlingar som till största delen finansieras med offentliga medel.

operativt program: i ett operativt program anges en medlemsstats prioriteringar och särskilda mål och hur medlen (EU-medfinansiering och nationell offentlig och privat medfinansiering) kommer att användas under en viss period (vanligtvis sju år) för att finansiera projekt; projekten ska bidra till att ett antal mål som specificerats för det operativa programmets insatsområden uppnås; operativa program kan få medel från Eruf, Sammanhållningsfonden och/eller ESF; ett operativt program utarbetas av medlemsstaten och måste godkännas av kommissionen innan några betalningar kan göras från EU:s budget; operativa program kan endast ändras under den period som det omfattar om båda parterna är överens.

programperiod: den fleråriga ram inom vilken utgifter från strukturfonderna och Sammanhållningsfonden planeras och genomförs.

projekt med kombinerad finansiering: ett offentlig- privat partnerskapsprojekt där EU-medel kombineras med privat finansiering.

Sammanhållningsfonden: Sammanhållningsfonden syftar till att stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen inom Europeiska unionen genom att finansiera miljö- och transportprojekt i medlemsstater vars BNP per capita är lägre än 90 % av genomsnittet för unionen.

större projekt: ett projekt som består av ett antal ur ekonomisk synpunkt odelbara arbeten som fyller en precis, teknisk funktion och har ett tydligt angivet syfte och vilkas totala kostnad, enligt bedömningen när bidraget från fonderna fastställs, överstiger 50 miljoner euro, eller 75 miljoner euro när det gäller ett transportprojekt; kommissionen måste godkänna varje enskilt projekt.

Transeuropeiskt transportnät (TEN-T): de transeuropeiska transportnäten (TEN-T) är planerade väg-, järnvägs-, luft- och vattentransportnät i Europa; infrastrukturutvecklingen av TEN-T är nära knuten till genomförandet och den fortsatta utvecklingen av EU:s transportpolitik; infrastrukturen innefattar stomnätet och det övergripande nätet, som ska vara klara senast 2030 respektive 2050.

upphandlande myndigheter: upphandlande myndigheter är statliga, regionala eller lokala myndigheter eller offentligrättsliga organ som ska tillämpa direktiven för offentlig upphandling på offentliga kontrakt och projekttävlingar;

SAMMANFATTNING

I. Med offentlig-privata partnerskapsprojekt utnyttjas både den offentliga och den privata sektorn för att få fram varor och tjänster som traditionellt tillhandahålls av den offentliga sektorn, samtidigt som de strikta budgetrestriktioner som styr offentliga utgifter kan undvikas. Sedan 1990-talet har 1 749 offentlig-privata partnerskap värda totalt 336 miljarder euro ingått inom EU. De flesta offentlig-privata partnerskap har genomförts på transportområdet som 2016 svarade för en tredjedel av hela årets investeringar, framför hälsovård och utbildning.

II. Men hittills har EU-medel endast i liten utsträckning använts till offentlig-privata partnerskap. Trots att kommissionens politik sedan några år uppmuntrar användningen av offentlig-privata partnerskap (t.ex. i Europa 2020-strategin) som ett potentiellt effektivt sätt att leverera projekt, konstaterade vi att endast 84 offentlig-privata partnerskap, med en total projektkostnad på 29,2 miljarder euro, fick 5,6 miljarder euro i finansiering från EU under perioden 2000–2014. Bidrag från struktur- och sammanhållningsfonderna var den främsta EU-källan till finansiering, följt av finansieringsinstrument – ofta i samarbete med Europeiska investeringsbanken (EIB).

III. Vi granskade tolv EU-medfinansierade offentlig-privata partnerskap inom områdena vägtransporter och informations- och kommunikationsteknik (IKT) i Frankrike, Grekland, Irland och Spanien. De besökta medlemsstaterna stod för omkring 70 % av de totala projektkostnaderna (29,2 miljarder euro) för EU-stödda offentlig-privata partnerskap. Vi bedömde om de granskade projekten lyckades utnyttja de fördelar som offentlig-privata partnerskap förväntas erbjuda, om de byggde på grundliga analyser och lämpliga tillvägagångssätt och om de övergripande institutionella och rättsliga ramarna i de besökta medlemsstaterna var lämpliga för att framgångsrikt genomföra offentlig-privata partnerskap. Vår samlade bedömning är följande:

- De offentlig-privata partnerskapen gjorde det möjligt för offentliga myndigheter att upphandla storskaliga infrastrukturer genom ett enda förfarande, men de ökade risken för otillräcklig konkurrens och försvagade därför upphandlande myndigheters förhandlingsposition.

- Upphandlingen av offentlig-privata partnerskap innebär ofta att man förhandlar om aspekter som inte brukar ingå vid traditionell upphandling och tar därför längre tid än vid traditionella projekt. En tredjedel av de tolv granskade projekten var mycket försenade eftersom upphandlingarna tog mellan fem och sex och ett halvt år.
- I likhet med traditionella projekt fanns det även mycket ineffektivitet i merparten av de granskade offentlig-privata partnerskapen i form av förseningar under byggandet och stora kostnadsökningar. Sju av de nio avslutade projekten (med totala projektkostnader på 7,8 miljarder euro) var försenade med mellan två och 52 månader. Dessutom krävdes ytterligare närmare 1,5 miljarder euro i offentliga medel för att avsluta de fem motorvägar som vi granskade i Grekland och Spanien, varav EU bidrog med cirka 30 % (motsvarande 422 miljarder euro). Vi anser att detta belopp användes ineffektivt när det gällde att uppnå de potentiella fördelarna.
- Ännu viktigare är att kostnaderna per kilometer för tre granskade motorvägar i Grekland (som är den ojämförligt största mottagaren av EU-stöd med 59 % av det totala EU-beloppet eller 3,3 miljarder euro) ökade med upp till 69 % samtidigt som projektens omfattning minskade med upp till 55 %. Detta berodde främst på finanskrisen och på att den offentliga partnern hade förberett projekten dåligt, vilket ledde till att kontrakten med privata koncessionshavare ingicks för tidigt och inte var tillräckligt ändamålsenliga.
- Den stora omfattningen av, de höga kostnaderna för och den långa varaktigheten på typiska offentlig-privata partnerskap för infrastruktur kräver extra vaksamhet. Vi fann emellertid att föranalyser byggde på överoptimistiska antaganden om framtida efterfrågan och användning av den planerade infrastrukturen, vilket gjorde att utnyttjandet låg upp till 69 % (IKT) och 35 % (motorvägar) under prognoserna. Då ingår inte den överhängande risken för att motorvägarna i Grekland kommer att bli kraftigt underutnyttjade när de är klara.
- Det är positivt att nio granskade projekt som hade avslutats tillhandahöll tjänster och underhåll som höll god nivå och har förutsättningar för att behålla samma goda nivå under den resterande projekttiden.

- För de flesta granskade projekten valdes alternativet offentlig-privat partnerskap utan en föregående jämförande analys av alternativ, till exempel med en jämförelsemodell för offentlig sektor. Det var därför inte klarlagt att det offentlig-privata partnerskapet gav mest valuta för pengarna och skyddade allmänintresset genom att säkerställa att ett offentlig-privat partnerskap och en traditionell upphandling fick samma förutsättningar.
- Riskfördelningen mellan offentliga och privata partner var ofta olämplig, inkonsekvent och oändamålsenlig, samtidigt som den höga avkastningen (upp till 14 %) på privata partners riskkapital inte alltid återspeglade de tagna riskerna. Merparten av de sex granskade IKT-projekten lämpade sig dessutom inte för långa kontrakt eftersom de var föremål för snabba tekniska förändringar.

IV. Genomförandet av framgångsrika offentlig-privata partnerskapsprojekt kräver stor administrativ kapacitet som bara kan säkerställas genom lämpliga institutionella och rättsliga ramar och lång erfarenhet av att genomföra offentlig-privata partnerskapsprojekt. Vi konstaterade att detta för närvarande endast finns i ett begränsat antal EU-medlemsstater. Situationen motsvarar därför inte EU:s mål att genomföra större delen av EU-stödet genom projekt med kombinerad finansiering, bland annat genom offentlig-privata partnerskap.

V. Kombinationen av EU-stöd och offentlig-privata partnerskap leder till ytterligare krav och större osäkerhet. Möjligheten att redovisa offentlig-privata partnerskapsprojekt utanför balansräkningen spelar dessutom en viktig roll för valet av detta alternativ, men medför också en risk för mindre valuta för pengarna och mindre insyn.

Vi rekommenderar därför följande:

- a) En intensivare och bredare användning av offentlig-privata partnerskap bör inte uppmuntras förrän identifierade problemen har åtgärdats och nedanstående rekommendationer genomförts framgångsrikt.
- b) De ekonomiska konsekvenserna av förseningar och omförhandlingar för de kostnader som bärs av den offentliga partnern i offentlig-privata partnerskap bör minskas.
- c) Valet av alternativet offentlig-privat partnerskap bör baseras på grundliga jämförande analyser av det bästa upphandlingsalternativet.

- d) Det bör fastställas en tydlig policy och strategi för offentlig-privata partnerskap.
- e) EU:s ram bör förbättras så att offentlig-privata partnerskapsprojekt blir ändamålsenligare.

INLEDNING

Vad är ett offentlig-privat partnerskap?

1. Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) definierar offentlig-privata partnerskap som långsiktiga kontraktsarrangemang mellan staten och en privat partner där den senare levererar och finansierar offentliga tjänster med användning av en kapitaltillgång och delar den tillhörande risken³. Denna allmänna definition visar att offentlig-privata partnerskap kan utformas för att uppnå många varierande mål inom olika sektorer, såsom transport, subventionerade bostäder och hälsovård, och struktureras enligt olika metoder.
2. Offentlig-privata partnerskap skiljer sig inte från traditionellt upphandlade projekt i fråga om karaktär eller resultat, men det finns några olikheter som gäller förvaltningen av projekt och kontrakt. Den största skillnaden mellan offentlig-privata partnerskap och traditionella projekt är hur risken delas mellan den offentliga och den privata partnern. Risker i offentlig-privata partnerskap ska i princip ligga hos den part som är bäst lämpad att hantera dem för att man ska uppnå optimal balans mellan att flytta risken och kompensera den part som bär risken. Den privata partnern ansvarar ofta för risker i anslutning till utformning, byggande, finansiering, drift och underhåll av infrastrukturen, medan den offentliga partnern vanligen påtar sig regelverksrelaterade och politiska risker.
3. Den vanligaste formen av offentlig-privat partnerskap är ett så kallat DBFMO-kontrakt (*Design-Build-Finance-Maintain-Operate*, dvs. utforma-bygga-finansiera-underhålla-driva)⁴. Den privata partnern ansvarar då för samtliga projektfaser från utformning till byggande, drift och underhåll av infrastrukturen, inklusive mobilisering av finansiering. Detta långsiktiga perspektiv brukar kallas för "livstidsstrategin".

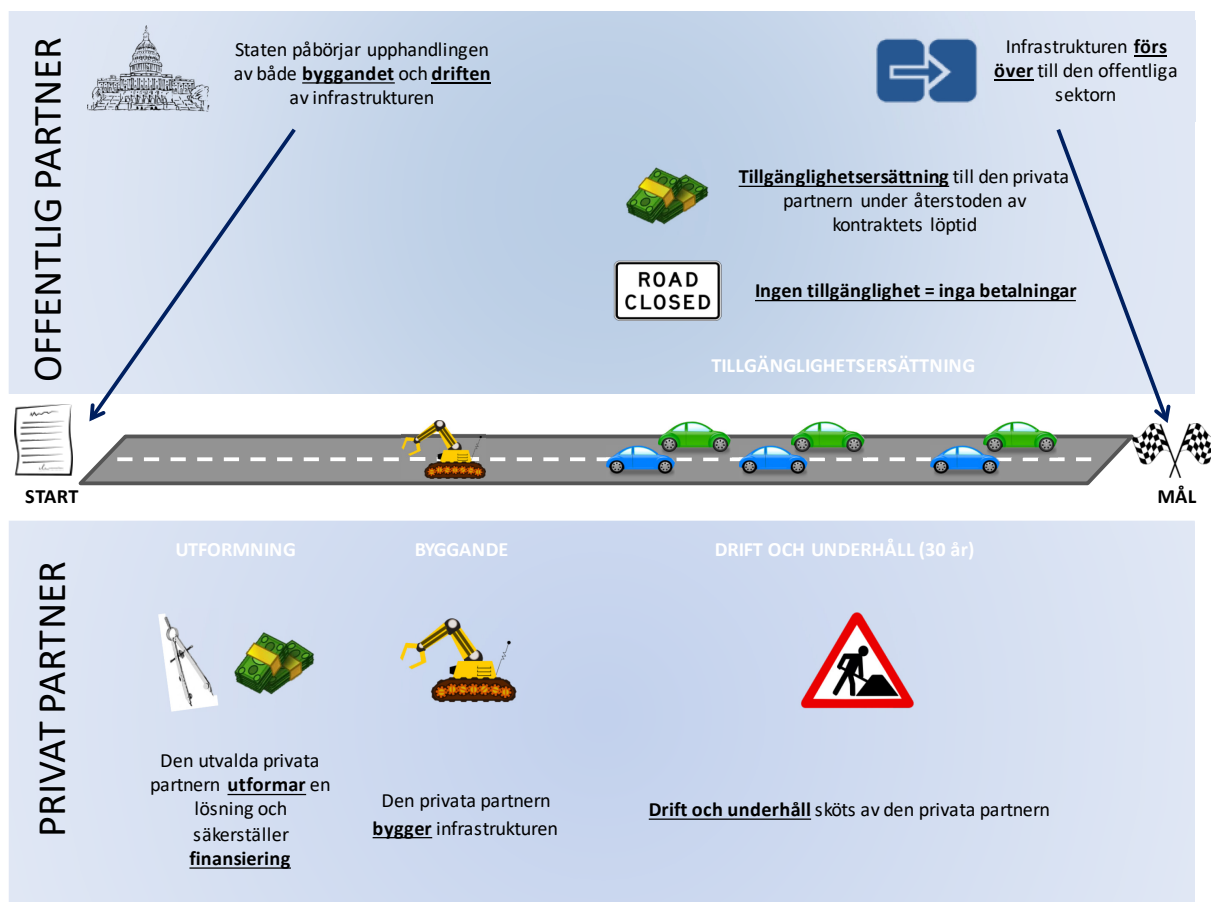
³ OECD, *Principles of Public Governance of Public-Private Partnerships* (principer för offentlig styrning av offentlig-privata partnerskap), 2012.

⁴ De tre vanligaste kategorierna av offentlig-privata partnerskap är a) koncessioner, där i typfallet slutanvändarna av tjänsten betalar den privata partnern direkt, utan (eller med lägre) ersättning från den offentliga sektorn, b) samriskföretag, eller institutionella offentlig-privata partnerskap,

4. I **figur 1** finns en illustration av de olika faserna i ett offentlig-privat partnerskap i form av ett DBFMO-kontrakt, där den offentliga respektive den privata parterns ansvar åskådliggörs. Den offentliga parten börjar betala den privata parten för användandet av tjänsten när byggfasen är avslutad. Inbetalningarnas storlek varierar vanligen beroende på infrastrukturens tillgänglighet (tillgänglighetsbaserat offentlig-privat partnerskap) eller på hur mycket infrastrukturen används (efterfrågebaserat offentlig-privat partnerskap) för att det ska kunna säkerställas att de nödvändiga kvalitetsnormerna uppfylls under projektets hela livstid.

där både offentlig och privat sektor blir aktieägare i ett tredje bolag, och c) avtalsmässiga offentlig-privata partnerskap, där förhållandet mellan parterna styrs av ett avtal.

Figur 1 – Schema över ett typiskt tillgänglighetsbaserat offentlig-privat partnerskap⁵ i form av ett DBFMO-kontrakt



Källa: Europeiska revisionsrätten.

Anledningar till att genomföra offentlig-privata partnerskap

5. Enligt litteratur och forskning på området⁶ genomförs offentlig-privata partnerskap främst för att man vill uppnå potentiella fördelar jämfört med traditionella upphandlingsmetoder. Fördelarna är bland annat följande:

⁵ Offentlig-privata partnerskap där den offentliga partnern betalar den privata partnern för de tjänster som tillhandahålls.

⁶ Se till exempel Världsbankens centrum för infrastruktureresurser och offentlig-privata partnerskap; Epec, *The Non-Financial Benefits of PPPs-A review of Concepts and methodology* (icke-finansiella fördelar med offentlig-privata partnerskap, en genomgång av begrepp och metoder), juni 2011, OECD Journal on Budgeting volym 2011/1, *How To Attain Value for Money: Comparing PPP and Traditional Infrastructure Public Procurement* (att få valuta för pengarna: en jämförelse mellan offentlig-privata partnerskap och traditionell offentlig upphandling av

- a) Tidigare leverans av ett planerat kapitalinvesteringsprogram eftersom offentlig-privata partnerskap kan bidra med viktig ytterligare finansiering som komplement till traditionella budgetanslag.
 - b) Möjligheten till effektivitetsvinster i projektgenomförandet genom att enskilda projekt kan slutföras snabbare.
 - c) Möjligheten att dela risker med den privata partnern och optimera kostnader under projektens livstid.
 - d) Möjligheten till bättre underhålls- och servicenivåer än i traditionella projekt genom en livstidsstrategi.
 - e) Möjligheten att på effektivast möjliga sätt kombinera offentlig och privat sakkunskap för att göra ingående projektbedömningar och optimera projektets omfattning.
6. EU:s redovisningsram (ENS 2010)⁷ tillåter dessutom att offentligt deltagande i offentlig-privata partnerskap under vissa förutsättningar får redovisas som poster utanför balansräkningen. Detta ger ett incitament att använda dem för att förbättra efterlevnaden av eurons konvergenskriterier, även kända som Maastricht-kriterierna⁸.

Den europeiska marknaden för offentlig-privata partnerskap

7. Enligt Europeiska expertcentrumet för offentlig-privata partnerskap (Epec) ingicks 1 749 offentlig-privata partnerskap till ett värde av totalt 336 miljarder euro på EU:s marknad för

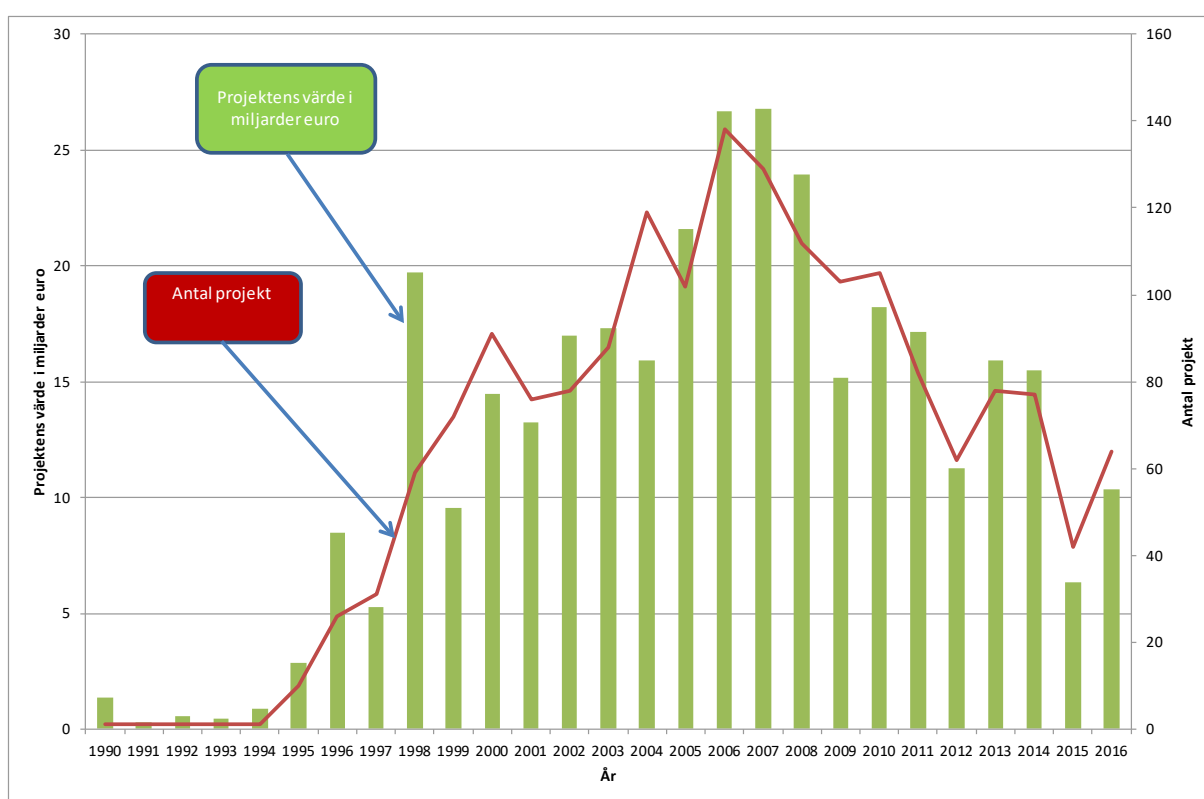
infrastruktur) och Epec, *PPP Motivations and challenges for the Public Sector* (den offentliga sektorns motiv och utmaningar när det gäller offentlig-privata partnerskap), oktober 2015.

⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 549/2013 av den 21 maj 2013 om det europeiska national- och regionalräkenskapssystemet i Europeiska unionen (ENS 2010) (EUT L 174, 26.6.2013, s. 1), som alla medlemsstater ska tillämpa sedan september 2014.

⁸ Eurons konvergenskriterier – även kända som Maastricht-kriterierna – bygger på artikel 140 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Medlemsstaterna är skyldiga att uppfylla dessa kriterier för att uppnå den tredje etappen av den ekonomiska och monetära unionen och införa euron som sin valuta. Budgetkriterierna handlar om att underskottet i den offentliga sektorns finanser inte får överstiga 3 % av BNP i marknadspriser och att den offentliga skulden inte får överstiga 60 % av BNP vid budgetårets slut.

offentlig-privata partnerskap mellan 1990 och 2016. Före den finansiella och ekonomiska krisen ökade marknaden för offentlig-privata partnerskap kraftigt i volym, men sedan 2008 har antalet nya offentlig-privata partnerskapsprojekt minskat kraftigt (se **figur 2**). Under 2016 var det sammanlagda värdet av de 64 offentlig-privata partnerskapstransaktioner som ingicks på EU-marknaden 10,3 miljarder euro. De flesta projekten var inom transportsektorn, som 2016 svarade för en tredjedel av alla offentlig-privata partnerskapsinvesteringar, följt av hälsovård och utbildning.

Figur 2 – EU:s marknad för offentlig-privata partnerskap från 1990 till 2016

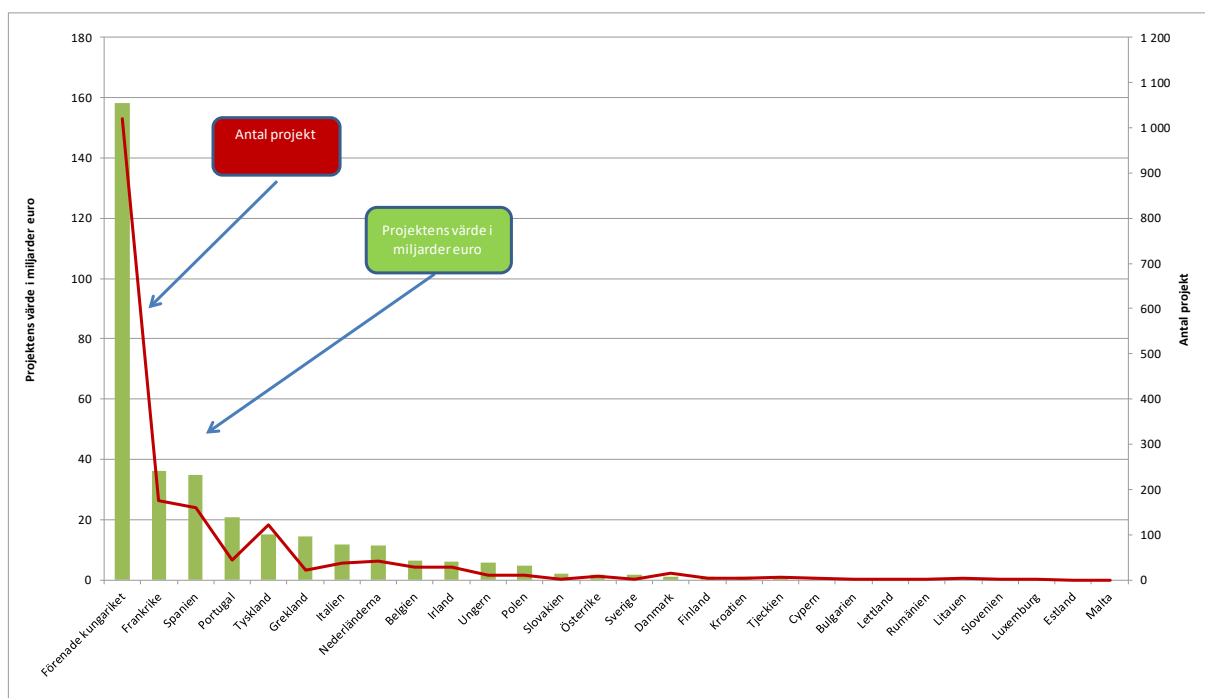


Källa: Europeiska revisionsrätten på grundval av information från Epec.

8. Som framgår av **figur 3** är EU:s marknad för offentlig-privata partnerskap främst koncentrerad till Förenade kungariket, Frankrike, Spanien, Portugal och Tyskland, som genomförde projekt värda 90 % av hela marknaden under perioden 1990–2016. Några medlemsstater genomförde många offentlig-privata partnerskapsprojekt, som till exempel Förenade kungariket med över 1 000 offentlig-privata partnerskapsprojekt värda närmare 160 miljarder euro under perioden och Frankrike med 175 offentlig-privata

partnerskapsprojekt värda närmare 40 miljarder euro, medan 13 av de 28 medlemsstaterna genomförde färre än fem offentlig-privata partnerskapsprojekt.

Figur 3 – EU:s marknad för offentlig-privata partnerskap per medlemsstat från 1990 till 2016



Källa: Revisionsrätten baserat på information från Epec.

Offentlig-privata partnerskap och EU-medel

9. Offentlig-privata partnerskapsprojekt där EU-medel kombineras med privat finansiering kallas för offentlig-privata partnerskap med kombinerad finansiering. Genom att anslå EU-medel till ett offentlig-privat partnerskap kan den offentliga sektorn göra så att ett projekt kostar mindre att genomföra eftersom det behövs mindre finansiering.

10. Det har funnits en tendens att i större utsträckning använda offentliga medel för att mobilisera privat finansiering genom offentlig-privata partnerskap. I Europa 2020-strategin⁹ till exempel understryks de offentlig-privata partnerskapens betydelse. Enligt strategin är en av de centrala åtgärder som EU måste vidta för att uppnå sina mål för Europa 2020 att öka

⁹ Meddelande från kommissionen, *Europa 2020 – En strategi för smart och hållbar tillväxt för alla*, KOM(2010) 2020 slutlig.

sina ekonomiska resurser genom att kombinera offentlig och privat finansiering och skapa innovativa instrument för att finansiera de nödvändiga investeringarna.

11. Medlemsstaterna uppmanas bland annat i kommissionens vitbok om transport från 2011¹⁰ att oftare använda offentlig-privata partnerskap, samtidigt som det medges att alla projekt inte lämpar sig för denna mekanism. Samtidigt noteras att finansieringsinstrument kan stödja finansiering från offentlig-privata partnerskap i större skala.

12. I den fleråriga budgetramen för 2014–2020 har kommissionen lagt större vikt vid den ökade användningen av offentliga medel för att mobilisera privata medel och vid den roll som offentlig-privata partnerskap kan spela i det avseendet.

13. Både i förordningen om gemensamma bestämmelser för perioden 2014–2020 och i FSE-förordningen¹¹ ses offentlig-privata partnerskap som ett potentiellt effektivt sätt att leverera infrastrukturprojekt som säkerställer att mål för den offentliga politiken uppnås genom att olika slags offentliga och privata resurser sammanförs.

14. I förordningen om Europeiska fonden för strategiska investeringar (Efsi) som antogs 2015 talas också om användning av många olika finansiella produkter för att mobilisera privata investeringar. Efsi kan även användas för att stödja offentlig-privata partnerskap¹².

EU-stödda projekt fram till 2014

15. När vi samlade in uppgifter om EU-stödda offentlig-privata partnerskap för den här revisionen (i april 2016) identifierade vi 84 offentlig-privata partnerskapsprojekt med

¹⁰ KOM(2011) 144 slutlig av den 28 mars 2011, *Vitbok: Färdplan för ett gemensamt europeiskt transportområde – ett konkurrenskraftigt och resurseffektivt transportsystem*, s. 28.

¹¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1316/2013 av den 11 december 2013 om inrättande av Fonden för ett sammanlänkat Europa, om ändring av förordning (EU) nr 913/2010 och om upphävande av förordningarna (EG) nr 680/2007 och (EG) nr 67/2010 (EUT L 348, 20.12.2013, s. 129).

¹² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/1017 av den 25 juni 2015 om Europeiska fonden för strategiska investeringar, Europeiska centrumet för investeringsrådgivning och portalen för investeringsprojekt på europeisk nivå samt om ändring av förordningarna (EU) nr 1291/2013 och (EU) nr 1316/2013 – Europeiska fonden för strategiska investeringar (EUT L 169, 1.7.2015, s. 1).

kombinerad finansiering till en total projektkostnad på 29,2 miljarder euro och ett EU-bidrag på 5,6 miljarder euro för perioden 2014–2020. Den ojämförligt största mottagaren av EU-stöd var Grekland (59 % av det totala stödet eller 3,3 miljarder euro). I 13 medlemsstater har det inte genomförts några EU-stödda offentlig-privata partnerskapsprojekt (se **bilaga I**). Som framgår av **tabell 1** gick den största andelen av de totala kostnaderna (88 %) till transportsektorn, medan informations- och kommunikationsteknik (IKT) stod för cirka 5 % och alla andra sektorer (fritid, vattentjänster, miljö etc.) för 7 %.

Tabell 1 – Anslagna medel till EU-stödda offentlig-privata partnerskapsprojekt för perioden 2000–2014, i miljoner euro, per sektor

Sektorer	Antal projekt	Total kostnad	%	EU:s bidrag	%
Transport	24	25 538	87	4 555	81
IKT	28	1 740	6	472	8
Alla övriga sektorer	32	1 964	7	613	11
Totalt	84	29 242	100	5 640	100

Källa: Europeiska revisionsrätten på grundval av uppgifter från kommissionen, Epec och utvalda medlemsstater.

16. Bidrag från struktur- och sammanhållningsfonderna var den främsta EU-källan till finansiering av offentlig-privata partnerskap (67 av de 84 projekten) under perioden 2000–2014. Kommissionen stödde de övriga 17 offentlig-privata partnerskapen genom finansieringsinstrument, ofta i samarbete med Europeiska investeringsbanken (EIB):

- a) Sex offentlig-privata partnerskapsprojekt fick stöd genom instrumentet för lånegarantier till projekt inom det transeuropeiska transportnätet (LGTT) och fyra genom initiativet om projektobligationer (PBI)¹³, som genomfördes och förvaltades av EIB i enlighet med samarbetsavtal med kommissionen.

¹³ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 680/2007 av den 20 juni 2007 om allmänna regler för gemenskapens finansiella stöd på området transeuropeiska nät på transportområdet och energiområdet (EUT L 162, 22.6.2007, s. 1), ändrad genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 670/2012 av den 11 juli 2012.

- b) Fyra offentlig-privata partnerskapsprojekt finansierades genom Margueritefonden¹⁴, som är ett initiativ av EIB, nationella utvecklingsbanker och kommissionen om att investera kapital i infrastrukturprojekt i EU.
- c) Tre offentlig-privata partnerskapsprojekt finansierades med hjälp av programmet för ett gemensamt europeiskt stöd till hållbara investeringar i stadsområden (Jessica).

17. Enligt kommissionen¹⁵ förväntas finansieringsinstrument som LGTT och de direkta EU-investeringarna i Margueritefonden (80 miljoner euro) öka graden och takten på utbyggnaden av TEN-T-infrastruktur och förstärka effekten av TEN-T-medel.

Den senaste utvecklingen

18. Senare lanserade kommissionen och EIB formellt FSE:s skuldinstrument 2015, som tog upp och byggde på de portföljer som tidigare hade tagits fram av LGTT och PBI. FSE:s kapitalinstrument, vars syfte är att tillhandahålla finansiering i form av kapital eller kapital likställt med eget kapital till mindre eller mer riskfyllda projekt, höll på att utformas när vår revision gjordes.

19. Sedan 2015 har offentlig-privata partnerskapsprojekt även finansierats av Efsi, som är ett gemensamt initiativ mellan kommissionen och EIB. 18 av de totalt 224 projekt som hade godkänts fram till juni 2017 hade kategoriserats som offentlig-privata partnerskap.

REVISIONENS INRIKTNING OCH OMFATTNING SAMT REVISIONSMETOD

20. Vårt främsta revisionsmål var att undersöka om EU-finansierade offentlig-privata partnerskapsprojekt hade förvaltats ändamålsenligt och gett tillräcklig valuta för pengarna mot bakgrund av trenden mot en ökad användning av offentliga medel för att mobilisera privat finansiering genom offentlig-privata partnerskap. Vi undersökte framför allt

¹⁴ Kommissionens beslut C(2010) 941 av den 25 februari 2010 om Europeiska unionens deltagande i 2020-fonden för energi, klimatförändringar och infrastruktur (Margueritefonden).

¹⁵ Kommissionens beslut C(2010) 796 slutlig från 2010 om antagandet av ett årligt arbetsprogram för beviljande av finansiellt stöd på området transeuropeiska nät på transportområdet (TEN-T) för 2010.

- a) om de granskade projekten lyckades utnyttja de förväntade fördelarna med offentlig-privata partnerskap (se **punkterna 24–46**),
- b) om de granskade projekten byggde på grundliga analyser och lämpliga tillvägagångssätt (se **punkterna 47–59**),
- c) om de övergripande institutionella och rättsliga ramarna i de granskade medlemsstaterna var lämpliga för att genomföra offentlig-privata partnerskap framgångsrikt (se **punkterna 60–76**).

21. Revisionsarbetet utfördes mellan maj 2016 och september 2017 vid kommissionen (GD Transport och rörlighet, GD Regional- och stadspolitik, GD Ekonomi och finans samt Eurostat) och i fyra medlemsstater: Frankrike, Irland, Grekland och Spanien.

22. Vi gick igenom policyer, strategier, lagstiftning och projektdokumentation som gäller offentlig-privata partnerskap, intervjuade kommissionen samt offentliga myndigheter och privata partner i de fyra medlemsstaterna och gjorde kontroller på plats vid tolv EU-medfinansierade offentlig-privata partnerskapsprojekt på områdena vägtransporter (sex projekt) och IKT (sex projekt¹⁶) (se **figur 4** och **bilaga III**) som valdes ut från den identifierade populationen med 84 EU-stödda offentlig-privata partnerskap (se **punkt 15**).

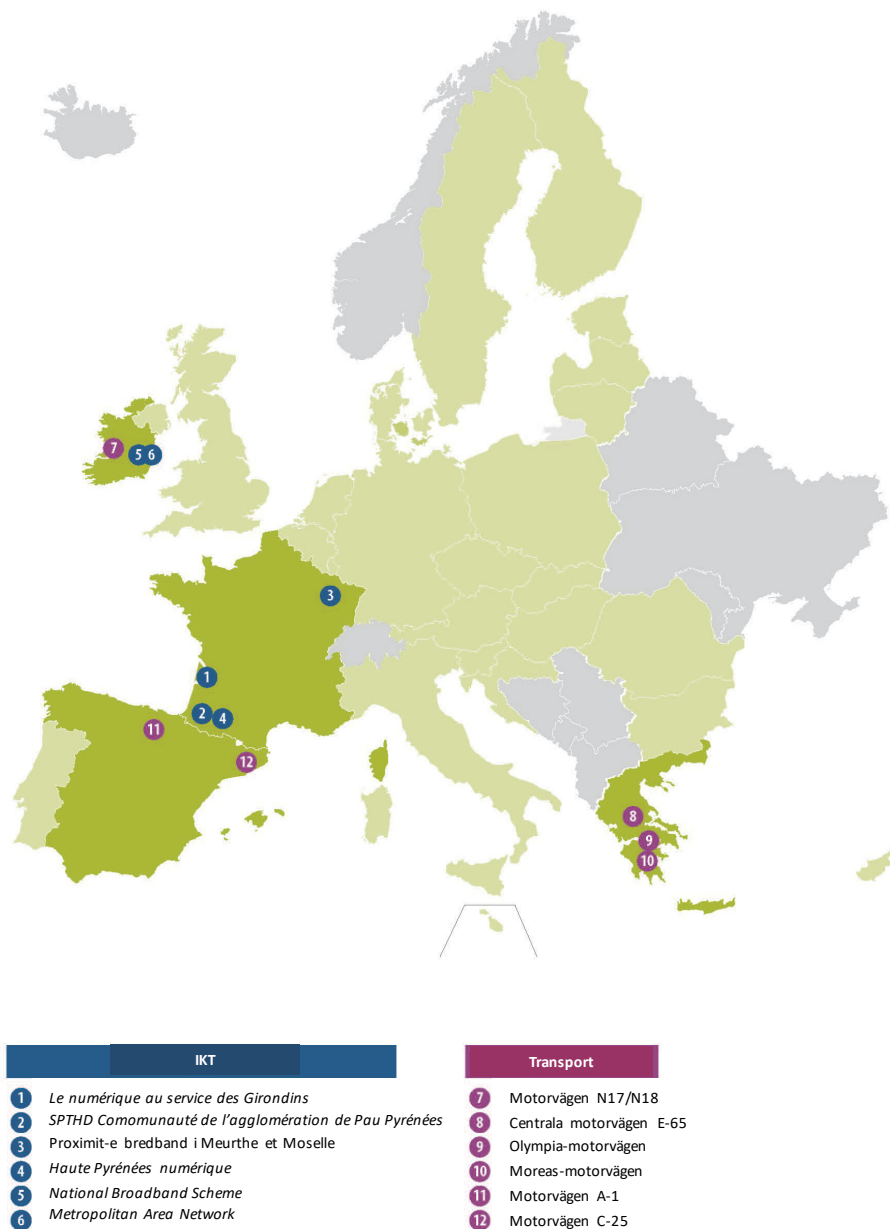
23. Urvalet innebär att revisionen täckte följande:

- a) De utvalda medlemsstaterna stod för cirka 70 % av de totala kostnaderna för EU-stödda offentlig-privata partnerskap under 2000–2014 (20,4 av 29,2 miljarder euro) och 71 % av EU:s bidrag till offentlig-privata partnerskap (4,0 av 5,6 miljarder euro), se **bilaga I**.

¹⁶ Eftersom medlemsstaterna tolkar och definierar offentlig-privata partnerskap på olika sätt (t.ex. anses koncessioner vara offentlig-privata partnerskap i Grekland men inte i Frankrike), valde granskningsteamet att tillämpa en bredare tolkning av offentlig-privata partnerskap som innefattar olika former av flerårigt samarbete mellan offentliga och privata partner. Vi valde därför ut två IKT-projekt i Irland som de irländska myndigheterna inte formellt hade kategoriserat eller upphandlat som offentlig-privata partnerskap, men som hade vissa kännetecken som utmärker offentlig-privata partnerskap.

- b) Transport- och IKT-sektorerna stod för 93 % av de totala kostnaderna för EU-stödda offentlig-privata partnerskap (27,3 av 29,2 miljarder euro), se **tabell 1**.
- c) Kostnaden för de utvalda projekten var totalt 9,6 miljarder euro och EU:s bidrag till dem uppgick till 2,2 miljarder euro (se **bilaga III**).
- d) De utvalda projekten finansierades av både struktur- och sammanhållningsfonderna och av finansieringsinstrument.

Figur 4 – De tolv EU-medfinansierade offentlig-privata partnerskapsprojekt som bedömdes vid revisionen



Källa: Europeiska revisionsrätten.

IAKTTAGELSER

De granskade offentlig-privata partnerskapsprojekten gjorde att politiken kunde genomföras snabbare och hade förutsättningar för att hålla god standard på drift och underhåll, men de uppnådde inte alltid ändamålsenligt sina potentiella fördelar

24. Vi analyserade om de granskade projekten kunde utnyttja de potentiella fördelarna i fråga om att leverera projekt i tid och enligt budget, och i vilken utsträckning den byggda infrastrukturen användes.

Alternativet offentlig-privat partnerskap gjorde det möjligt för offentliga myndigheter att upphandla storskaliga infrastrukturplaner genom ett enda förfarande

25. Vid traditionell upphandling får privata företag som är engagerade i storskaliga infrastrukturprojekt betalt under byggfasen, som vanligen pågår ett begränsat antal år. Offentliga myndigheter måste därför se till att ha tillräckliga budgetresurser för att kunna finansiera allt byggarbete under en relativt kort period. När finansieringen inte räcker till kan projekt delas upp i ett antal olika sektioner som ska handlas upp under olika år beroende på vad budgeten tillåter, vilket gör att den kompletta infrastrukturen tar längre tid att bygga.

26. I offentlig-privata partnerskap däremot ska den privata partnern normalt finansiera all byggnation och därefter få ersättning från den offentliga partnern eller användarna under den tid som kontraktet löper, vilket oftast är mer än 20 år och kan vara så mycket som 30 år. Det gör att den offentliga partnern kan påbörja byggandet av hela infrastrukturen, vilket gör att den blir klar snabbare och att alla fördelar med infrastrukturen som helhet kan uppnås snabbare.

27. Så var det i de granskade motorvägsprojekten i Irland, Grekland och Spanien, som alla upphandlades i en enda upphandling. De grekiska myndigheterna till exempel valde alternativet offentlig-privat partnerskap för att få tillgång till privat finansiering utan vilken de ansåg att projekten inte hade kunnat genomföras. Byggandet och/eller uppgraderingen av 744 km vägar (174 km av den centrala motorvägen, 365 km av Olympia Odos-motorvägen och 205 km av Moreas-motorvägen) upphandlades med endast tre upphandlingsförfaranden, vilket skiljer sig helt från tidigare erfarenheter från byggandet av

traditionellt upphandlade motorvägar i Grekland. Till exempel krävdes det 20 år och 31 upphandlingsförfaranden för att bygga de två tidigare avsnitten av Olympia-motorvägen på totalt 82 km¹⁷. Omfattningen av två av de granskade projekten i Grekland minskades dock betydligt under genomförandet (se **tabell 3**).

Upphandlingen av stora offentlig-privata partnerskapsprojekt ökade risken för otillräcklig konkurrens och ledde i några fall till stora förseningar

28. Traditionella bygg- och anläggningsarbeten kan delas upp i delar för att attrahera fler anbudsgivare, men offentlig-privata partnerskapsprojekt måste ha en minsta storlek för att motivera upphandlingskostnaden och möjliggöra de stordriftsfördelar som krävs för att driften och underhållet ska bli effektivare. Dock kan den mycket stora omfattningen av ett projekt ibland leda till minskad konkurrens eftersom få företag i allmänhet har de ekonomiska möjligheter som krävs för att lämna in anbud. När det gäller kontrakt av mycket högt värde kan endast ett fåtal operatörer, ibland bara en enda, erbjuda alla de produkter eller tjänster som efterfrågas, vilket kan innebära att den upphandlande myndigheten hamnar i en beroendeställning.

29. Det fanns bevis för detta när det till exempel gällde den centrala motorvägen i Grekland, där de planerade kostnaderna uppgick till totalt 2 375 miljoner euro. Två av de fyra företag som bjöds in att lämna anbud gjorde det, men endast ett anbud utvärderades i upphandlingens slutfas. Om minst två anbudsgivare hade utvärderats skulle den offentliga partnern ha haft en bättre förhandlingsposition för att få fördelaktigare kontraktsvillkor.

30. För att ett kontrakt om offentligt-privat partnerskap ska kunna tilldelas måste alla aspekter av projektgenomförandet, finansieringen, driften och underhållet – inklusive indikatorer och resultatmätningssystem som vanligen inte finns vid traditionell projektupphandling och oftast tar längre tid – identifieras och förhandlas fram. Med ett offentlig-privat partnerskap kan också ytterligare förseningar uppkomma till följd av den

¹⁷ Uppgraderingen till motorväg av det 64 km långa avsnittet Elefsina – Korinthos tog 20 år (från 1986 till 2006) och genomfördes genom 21 traditionella kontrakt om offentlig upphandling. Likaså tog det elva år att bygga den 18 km långa förbifarten vid Patra som motorväg (från 1991 till 2002) som genomfördes genom tio traditionella kontrakt om offentlig upphandling.

privata partners behov av att skaffa fram medel till projektets finansiering. Upphandlingen av motorvägen N17/N18 i Irland tog fem år, vilket är betydligt längre än de 15 månader som i genomsnitt behövs för offentlig-privata partnerskapsprojekt i Irland. Bristande likviditet efter finanskrisen gjorde att de privata parterna fick svårare att få fram tillräckliga finansieringsresurser för att kunna ingå ett offentlig-privat partnerskap, vilket ledde till en försening på minst tre år¹⁸.

31. Vidare hade utnyttjandet av alternativet offentlig-privat partnerskap ingen positiv effekt på två av de vanligaste skälen till förseningar, nämligen rättsliga förfaranden och ofullständiga förstudier, vilket vi konstaterade har påverkat inte endast många traditionellt upphandlade projekt som vi har granskat inom transportsektorn¹⁹ utan även de tre motorvägarna som upphandlades som offentlig-privata partnerskap i Grekland. De senare tog i genomsnitt 6,5 år från det att förfarandet inleddes till det att kontrakten trädde i kraft. Tre och en halv månad av förseningarna var dessutom enbart en följd av att alternativet offentlig-privat partnerskap valdes eftersom kontrakten måste godkännas av parlamentet, då det vid denna tidpunkt saknades en lämplig rättslig ram för koncessioner på nationell nivå och EU-nivå.

32. Motorvägsprojekten i Spanien upphandlades enligt tidsplanen, men kontrakten omförhandlades omgående (se **punkt 34 a**), vilket väcker frågor om huruvida upphandlingen hade förvaltats väl. Trots den ytterligare komplexitet som användningen av offentlig-privata partnerskap medförde, upphandlades i allmänhet bredbandsprojekten i Frankrike och Irland enligt tidsplanerna, men de var av mindre omfattning än de granskade motorvägsprojekten.

¹⁸ I motsats till traditionella projekt, där den privata partnern får ersättning under tiden infrastrukturen byggs, innebär offentlig-privata partnerskap att den privata partnern måste finansiera hela kostnaden innan ersättningen betalas ut. Den privata partnern måste därför identifiera och ingå kontrakt med tredjepartslångivare för att kunna åta sig projektet.

¹⁹ Se särskild rapport nr 23/2016 *Sjötransporten inom EU: På stormigt hav – till stora delar oändamålsenliga och ohållbara investeringar* och särskild rapport nr 4/2012 *Att använda struktur- och sammanhållningsfonderna till medfinansiering av transportinfrastruktur i kusthamnar – en ändamålsenlig investering?* (<http://eca.europa.eu>).

I de flesta granskade projekt var byggarbetena mycket försenade och kostnaderna mycket högre än planerat

De flesta granskade projekt var inte klara i tid och höll inte budgeten

33. Enligt litteratur på området är det mer sannolikt att projekt som genomförs som ett offentligt-privat partnerskap uppnår effektivitetsvinster än traditionella projekt genom att byggarbeten blir klara i tid och enligt budget²⁰. Det beror på att den privata partnern normalt har ett starkt incitament att avsluta byggarbetet enligt kontraktet så att tillgänglighetsersättning eller användaravgifter kan börja betalas och kostnadsökningar som den vanligen bär risken för kan undvikas.

34. Vi konstaterade emellertid att de potentiella fördelarna med offentlig-privata partnerskap ofta inte förverkligades eftersom infrastrukturen inte blev klar i tid och kostnaderna överskreds. I sju av nio avslutade projekt²¹, motsvarande 7,8 miljarder euro i projektkostnader, var förseningarna på mellan två och 52 månader och kostnaderna ökade med totalt närmare 1,5 miljarder euro, varav cirka 30 % medfinansierades av EU. I Grekland ökade kostnaderna med 1,2 miljarder euro (som bars av den offentliga partnern och medfinansierades med 36 % av EU) och i Spanien med 0,3 miljarder euro (som bars av den offentliga partnern). I Frankrike ökade kostnaderna med 13 miljoner euro eller 73 %, vilket är den högsta kostnadsökningen i relativa tal bland de granskade projekten (se **bilaga III** för närmare uppgifter).

- a) De spanska motorvägskontrakten omförhandlades strax efter att kontraktet hade undertecknats eftersom de planerade bygg- och anläggningsarbetena behövde ändras, vilket ledde till ökade kostnader på omkring 300 miljoner euro som skulle bäras av den offentliga partnern. Kostnaderna för motorvägen A-1 ökade med 33 % (158 miljoner euro) och projektet försenades med två år, medan kostnaderna för

²⁰ Se till exempel Epec, *The Non-Financial Benefits of PPPs - A review of Concepts and Methodology* (de icke-finansiella fördelarna med offentlig-privata partnerskap – en genomgång av begrepp och metoder), juni 2011.

²¹ Grekland 3 projekt, Spanien 2 projekt och Frankrike 2 projekt.

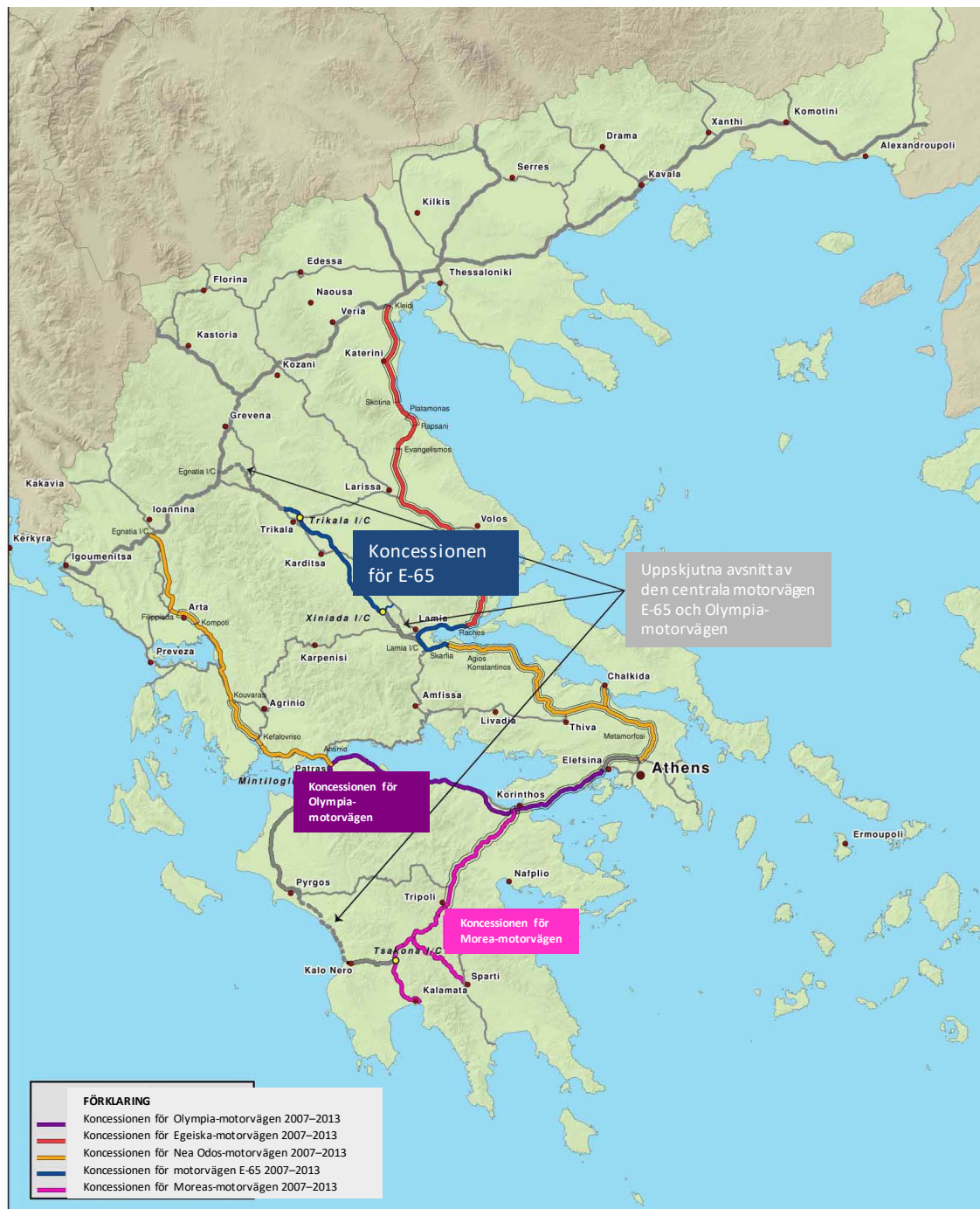
motorvägen C-25 ökade med 20,7 % (143,8 miljoner euro, varav 88,9 miljoner euro i finansiella kostnader) och projektet försenades med 14 månader.

- b) Kostnaden för IKT-projektet Pau Pyrénées i Frankrike ökade med 73 % (från 18 till 31 miljoner euro) för att det skulle uppfylla regeländringar, och även om infrastrukturen för projektet i Gironde var klar i tid togs projektet inte i drift förrän 16 månader för sent av administrativa orsaker.
- c) Bygghasen av IKT-projektet Metropolitan Area Network (MAN) i Irland var dåligt planerat och hela projektets omfattning minskades därför, vilket innebar att färre nätverk byggdes (i 66 städer i stället för 95) och att kostnaderna ökade med 4,2 % (50 953 euro) per stad.
- d) Byggandet av de tre motorvägarna i Grekland försenades betydligt (i genomsnitt med fyra år) och omförhandlingen av det offentlig-privata partnerskapet innebar stora extra kostnader (1,2 miljarder euro) som skulle bäras av den offentliga partnern trots att de två projektens omfattning minskades betydligt (se avsnittet nedan).

Nystarten i Grekland: Vad händer när något går fel i ett offentlig-privat partnerskap och vem betalar räkningen? Den offentliga partnern betalade närmare 1,2 miljarder euro extra

35. Den första omgången offentlig-privata partnerskap i Grekland tilldelades under 1990-talet och innehöll projekt som bron Rion-Antirion, Athens ringled och Athens nya internationella flygplats. Den andra omgången offentlig-privata partnerskap tilldelades 2007–2008 och utgjordes främst av motorvägsbyggen (se **figur 5**). Vi granskade tre av dessa motorvägar.

Figur 5 – Motorvägskoncessioner i Grekland



Källa: Den grekiska förvaltningsmyndigheten för det operativa programmet transportinfrastruktur, miljö och hållbar utveckling.

36. De här projekten finansierades i stor utsträckning genom intäkter från vägavgifter längs i förväg fastställda motorvägsavsnitt som drevs av den privata partnern. Den allvarliga finansiella och ekonomiska krisen i Grekland gjorde dock att trafikvolymerna rasade till

omkring 50 % under de mest pessimistiska scenarierna²², vilket innebar att både de faktiska och uppskattade intäkterna från de tre granskade koncessionernas minskade kraftigt. Det var framför allt mellan 2011 och nystarten (se punkt 37) som de tre granskade motorvägarnas intäkter sjönk väsentligt på grund av att trafiken minskade med minst 63 % (den centrala motorvägen), 49 % (Olympia-motorvägen) och 20 % (Moreas-motorvägen) i förhållande till prognosen²³. Eftersom de offentliga myndigheterna till stor del hade lagt över efterfrågerisken (trafik) på de privata parterna (koncessionshavarna) i de offentlig-privata partnerskapskontrakten påverkade de minskade intäkterna kraftigt kontraktens finansiella balans och gjorde att långivarna slutade finansiera projekten eftersom de inte längre ansåg att de var ekonomiskt bärkraftiga, vilket ledde till arbetet omedelbart stoppades.

37. Efter att ha godkänt en kontraktsbestämmelse (utvidgad force majeure för den privata partnern vid exceptionella omständigheter) befann sig de grekiska myndigheterna i en situation där deras enda möjlighet var att

- a) antingen avbryta byggandet av motorvägarna och riskera rättstvister och eventuellt tvingas betala skadestånd och kompensationer,
- b) eller omförhandla koncessionsöverenskommelserna med koncessionshavarna (och långivarna) för att återställa deras ekonomiska bärkraft, vilket också innebar ökade offentliga kostnader.

De grekiska myndigheterna ansåg att det första alternativet, det vill säga att avbryta byggandet av motorvägarna, var mindre gynnsamt med tanke på de bredare makroekonomiska och sociala konsekvenserna av ett sådant beslut. Efter tre års förhandlingar omförhandlades (nystartades) därför kontrakten med koncessionshavarna i november 2013 (Olympia-motorvägen och den centrala motorvägen E-65) och december

²² Innan låneöverenskommelserna undertecknades tog projektlångivarna fram stressscenarier där det värsta scenariot var en trafikminskning med 20 % i förhållande till utgångsscenariot.

²³ Se även besluten om statligt stöd C(2013) 9274 final, Ärende: Statligt stöd SA.36893 (2013/N), C(2013) 9253 final, Statligt stöd SA.36878 (2013/N), C(2014)7798 final och Statligt stöd SA.39224 (2014/N).

2015 (Moreas-motorvägen) (se **tabell 2**). Detta innebar att den offentliga partnern måste bära närmare 1,2 miljarder euro i extra kostnader (se **punkt 39**).

Tabell 2 – Förseningar i projektgenomförandet efter nystarten

Genomförande	Centrala motorvägen	Olympia Odos	Moreas
Koncessionens startdatum	31.3.2008	4.8.2008	3.3.2008
Första slutdatum	30.9.2013	3.8.2014	31.8.2012
Datum då byggarbetet avbröts	26.6.2011	26.6.2011	30.11.2013
Nytt förväntat slutdatum efter nystarten	31.12.2015	31.12.2015	30.4.2015
Beräknat/faktiskt datum för slutförande av projektet	31.8.2017	31.8.2017	31.12.2016
Förväntad försening i månader i förhållande till det första slutdatumet	47	37	52

Källa: Revisionsrätten baserat på information från de grekiska myndigheterna.

38. Nystarten gjorde inte att koncessionernas slutdatum ändrades, men man beslutade att skjuta upp byggandet av långa motorvägssträckor (45 % av Olympia-motorvägen och 55 % av den centrala motorvägen) och att förlänga tidsfristen för byggandet av alla tre projekten, vilket innebar att driftsperioderna för att ersätta infrastrukturkostnaderna blev kortare. Genom att projekten senarelades och minskades i omfattning påverkades målet att utvidga det grekiska motorvägsnätet, vilket återverkade på TEN-T som helhet. Det finns dessutom en överhängande risk för att den centrala motorvägen och avsnittet Lefktro-Sparta av Moreas-motorvägen är kraftigt underutnyttjade, vilket strider mot kriteriet för sund ekonomisk förvaltning (se särskilt **ruta 1**).

39. Dessutom blev den offentliga partnern också tvungen att ta på sig närmare 1,2 miljarder euro i ytterligare kostnader (se **tabell 3**). Det ovan nämnda beslutet att omförhandla kontrakten fick följande konsekvenser:

- a) Ett ytterligare ekonomiskt bidrag på 470 miljoner euro (varav 422 miljoner euro i EU-medel) betalades för byggfaserna av Olympia-motorvägen och den centrala motorvägen. Det skulle täcka de finansieringsunderskott som främst uppkom på grund av minskade trafikvolymmer och projektens kraftigt ökade finansiella kostnader till följd av finanskrisen, som påverkade kontraktens finansiella balans betydligt.

- b) Den offentliga partnern skulle dessutom betala ytterligare 705 miljoner euro till de tre motorvägarnas koncessionshavare, främst på grund av överenskommelser om att påskynda arbetet som inte berodde på kapacitetsbehov, och på följande förseningar som kunde tillskrivas den offentliga partnern:

- Omhändertagandet av arkeologiska fynd.
- Inhämtande av nödvändiga miljörelaterade tillstånd.
- Slutförande av nödvändiga markexpropriationer.

Att beloppet var så stort berodde också på att projekten var dåligt förberedda och särskilt på att kontrakten om offentlig-privata partnerskap undertecknades innan betydande problem hade lösts. Förseningar ledde inte heller automatiskt till att slutet på driftsperioden sköts fram. De privata partnernas tid för att få in intäkter och sin förväntade avkastning blev i stället kortare.

Tabell 3 – Granskade projektkostnader före och efter nystarten

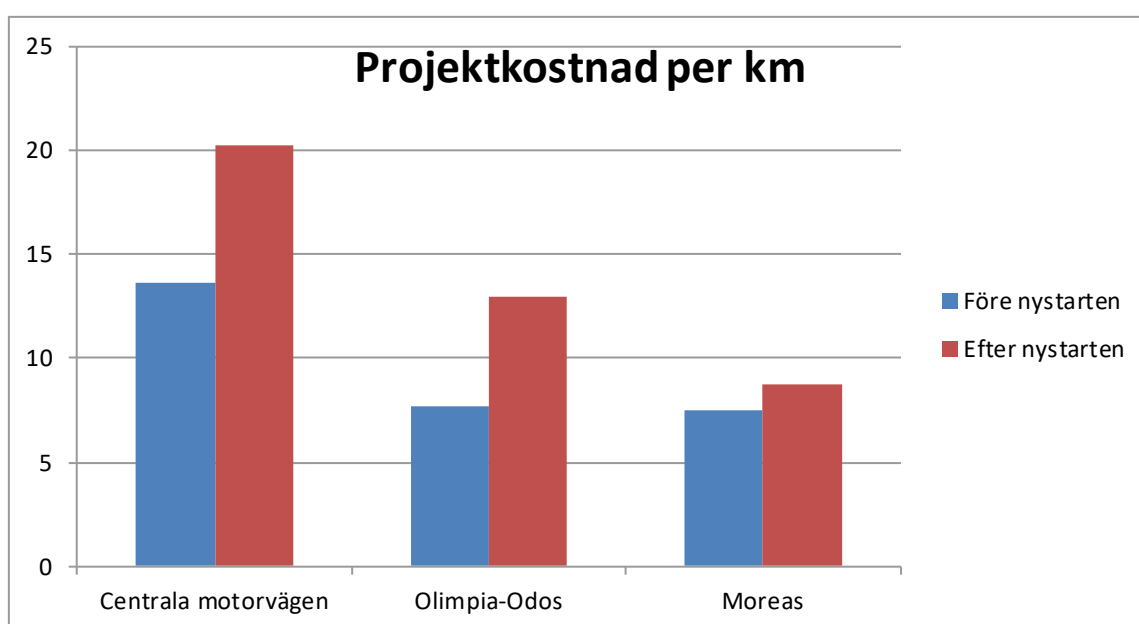
Kostnader	Motorvägar		
	Centrala motorvägen	Olympia Odos	Moreas
Ursprunglig plan			
Vägsträcka i km	174,0	365,0	205,0
Total projekt kostnad i miljoner euro	2 375,0	2 825,0	1 543,0
Total projekt kostnad i miljoner euro per km	13,7	7,7	7,5
Efter nystarten			
Vägsträcka i km	79,0	202,0	205,0
Total projekt kostnad i miljoner euro	1 594,0	2 619,0	1 791,0
Varav:			
Kompletterande statligt ekonomiskt bidrag: 469,9 miljoner euro	231,4	238,5	-
(varav medfinansierat av EU: 422,1 miljoner euro)	203,6	218,5	-
Statliga utbetalningar till koncessionshavare: 705,2 miljoner euro	181,4	439,7	84,1
Total projektkostnad i miljoner euro per km	20,2	13,0	8,7

Källa: Revisionsrätten baserat på information från de grekiska myndigheterna.

40. Resultatet av den statliga utbetalningen till koncessionshavarna och de väsentligt högre finansiella kostnaderna var att de totala projektkostnaderna per kilometer för Olympia-motorvägen ökade med 69 % från 7,7 till 13,0 miljoner euro, samtidigt som längden på den

väg som skulle byggas förkortades med 45 %. På samma sätt ökade den totala projektkostnaden per kilometer för den centrala motorvägen med 47 % från ursprungligen 13,7 till 20,2 miljoner euro per kilometer, samtidigt som vägen som skulle byggas förkortades med 55 % (se **figur 6**). Sammantaget innebar nystarten att de totala projektkostnaderna för de tre motorvägarna ökade med 36 % från 9,1 till 12,4 miljoner euro per kilometer, varav EU:s bidrag till de totala projektkostnaderna per kilometer ökade med 95 % från 2,1 miljoner euro per kilometer till 4,1 miljoner euro per kilometer²⁴.

Figur 6 – Kostnadsökning per km efter nystarten



Källa: Revisionsrätten baserat på information från de grekiska myndigheterna.

De flesta granskade projekt har förutsättningar för att hålla god standard på tjänster och underhåll

41. En annan potentiell fördel med offentlig-privata partnerskap är möjligheten att säkra bättre underhåll och tjänster än i traditionella projekt tack vare en livstidsstrategi, eftersom den privata partner som ansvarar för byggandet även ansvarar för att driva och underhålla infrastrukturen under hela den tid som projektet varar, vilket är mycket längre än den

²⁴ 1,6 miljarder euro för 744 kilometer, vilket ska jämföras med 2,0 miljarder euro för 486 kilometer.

normala garantiperiod som tillämpas med traditionella upphandlingsregler. Det innebär att den privata partnern måste planera för sina långsiktiga drifts- och underhållskostnader och för att långsiktigt kunna hålla de servicenivåer som den har bundit sig för i kontraktet om offentlig-privat partnerskap. Den privata partnern måste därför lägga särskild vikt vid konstruktionens kvalitet.

42. Traditionellt upphandlade projekt inbegriper vanligen inte heller de budgetresurser som behövs för driften och underhållet av projektets infrastruktur, eftersom dessa delar kontrakteras separat. Eftersom kontrakt om offentlig-privata partnerskap innehåller bestämmelser om drift och underhåll kan de nödvändiga medlen avsättas redan när byggfasen startar, vilket säkerställer att de inte är fritt tillgängliga för de offentliga myndigheterna.

43. Merparten av de nio granskade projekt som hade avslutats när vi gjorde våra granskningsbesök höll god standard på tjänster och underhåll, såsom strukturell integritet, vägmarkeringar och skyltar när det gällde motorvägar, och – för IKT – svarstid på kundförfrågningar om bredband och många andra aspekter. Projekten har förutsättningar för att hålla en god standard på tjänster och underhåll så länge kontrakten gäller. Det kunde spåras genom incitament och sanktioner i kontrakten som kan påverka storleken på årliga betalningar. Med undantag för motorvägen C-25 i Spanien och de tre granskade motorvägarna i Grekland där särskilda förfaranden tillämpas för sanktioner, kan de årliga betalningarna sänkas automatiskt om underhållet är dåligt eller höjas om underhållet och tjänsterna ligger på en mycket hög nivå.

Offentlig-privata partnerskap har inte skyddat den offentliga partnern från överoptimism i fråga om framtida efterfrågan och användning av den planerade infrastrukturen

44. Möjligheten att kombinera offentlig och privat sakkunskap när ett offentlig-privat partnerskap utformas ses i allmänhet som en tillgång när det gäller att få en realistisk bedömning av den framtida användningen av den planerade infrastrukturen. Möjligheten att sprida betalningar över 20 till 30 år minskar dock trycket på att optimera projektets omfattning i förhållande till de verkliga behoven och ökar därför risken för att offentliga enheter går in i större infrastrukturprojekt än vad som behövs eller som de annars skulle ha

råd med²⁵. Tillsammans med överoptimistiska scenarier om framtida efterfrågan och användning av den planerade infrastrukturen kan detta leda till underutnyttjade projekt med mindre valuta för pengarna och färre fördelar än förväntat.

45. Så var det för tre av de granskade motorvägsprojekten som riskerar att bli kraftigt underutnyttjade, såsom den centrala motorvägen (se **ruta 1**) och avsnittet Lefktro-Sparta av Moreas-motorvägen i Grekland, och den färdigställda motorvägen A-1 i Spanien, som har 35 % lägre trafiknivåer än vad som ursprungligen planerades (20 463 fordon i stället för 31 719).

Ruta 1 – Exempel på en motorväg i Grekland som riskerar att bli kraftigt underutnyttjad

När projektet med den centrala motorvägen E-65 drogs igång i Grekland var förväntningarna redan låga på att den skulle locka stora trafikvolymen (prognosen var på endast 4 832 fordon per dag under det första driftsåret, vilket är för lite trafik för att motivera en motorväg enligt kriterier för sund ekonomisk förvaltning). Under 2013 sänktes uppskattningarna av trafiken ytterligare till 1 792 fordon per dag, det vill säga mer än 63 % under de ursprungliga uppskattningarna. Det är högst sannolikt att infrastrukturen kommer att bli kraftigt underutnyttjad. Trots det fastställdes motorvägsspecifikationerna utan tillräckligt övervägande av möjligheten att bygga ett billigare alternativ än motorväg²⁶. Projektets omfattning har dessutom minskats betydligt så att endast det mittersta avsnittet (79 km) av den planerade motorvägen nu håller på att byggas (se **figur 7**) och inte de uppskjutna avsnitten i norr och i söder som ska koppla samman de nya sträckorna med andra befintliga motorvägar. Utan de här kopplingarna kommer de framtida trafiknivåerna sannolikt att bli mycket lägre än de redan låga trafiknivåer som har uppskattats.

²⁵ Detta har kallats för illusionen om vad man har råd med.

²⁶ Enligt revisionsrättens särskilda rapport nr 5/2013 *Används EU:s sammanhållningsmedel väl på vägar?* skulle valet av motortrafikleder ofta kunna innebära besparingar på 43 % jämfört med motorvägar.

Figur 7 – Byggarbete på den centrala motorvägen E-65 i Grekland



Källa: Europeiska revisionsrätten.

46. Konsumenternas utnyttjande av de granskade bredbandsprojekten i Frankrike och Irland var också lägre, ibland mycket lägre, än förväntat. Projektet i Meurthe-et-Moselle (Frankrike) hade intäkter som låg nästan 50 % under förväntningarna (se **tabell 4**) och för NBS-projektet (Irland) låg konsumenternas faktiska utnyttjande 69 % under prognosen (42 004 kunder i stället för 135 948).

Tabell 4 – Konsumenternas utnyttjande i de franska offentlig-privata partnerskapsprojekten i Gironde, Meurthe-et-Moselle och Hautes-Pyrénées

Projekt (startdatum)	Gironde (2009)	Meurthe-et-Moselle (2008)	Hautes-Pyrénées (2010)
Faktiska intäkter i slutet av 2015 (% av de beräknade intäkterna i slutet av 2015)	7,8 miljoner euro (83,9 %)	7,0 miljoner euro (50,9 %)	9,2 miljoner euro (89,6 %)

Förseningar, kostnadsökningar och underutnyttjande berodde delvis på otillräckliga analyser och olämpliga tillvägagångssätt

47. För att identifiera orsakerna till eventuella brister i projektgenomförandet (för en översikt över de potentiella fördelarna och riskerna och de tillhörande granskningsiakttagelserna, se ***bilaga IV***) bedömde vi om det fanns tillräckliga förhandsanalyser som motiverade valet och omfattningen av varje offentlig-privat partnerskap och varför det alternativet hade valts. Vi undersökte också om valet av ett offentlig-privat partnerskap var lämpligt vid de specifika omständigheterna.

För de flesta granskade projekten valdes alternativet offentlig-privat partnerskap utan en föregående jämförande analys som visade att det gav mest valuta för pengarna

48. Eftersom många länder inte kräver att hela kostnaden för offentlig-privata partnerskap budgeteras direkt när åtagandet görs och årliga avgifter inte godkänns förrän flera år efter det att projektet har godkänts och byggnadsarbetena är klara, redovisas kostnaderna för offentlig-privata partnerskap med mycket stor fördröjning och finns inte tillgängliga förrän långt efter det att de centrala besluten har fattats. Beslutsfattare kanske inte detaljgranskar offentlig-privata partnerskap lika noggrant som traditionella kontrakt eftersom de senares kapitalkostnader budgeteras direkt och de måste tävla med andra projekt om en begränsad finansieringspott. Offentliga partner förlitar sig dessutom ofta på den granskning som görs av långivarna, som kan ha helt andra mål.

49. Eftersom offentlig-privata partnerskap har långsiktiga konsekvenser för kommande generationer kräver valet av dem särskilt grundliga analyser och genomarbetade motiveringar. Det är god förvaltningspraxis att göra jämförande analyser mellan olika upphandlingsalternativ (t.ex. traditionell upphandling eller offentlig-privat partnerskap) så att det alternativ som ger bäst värde för pengarna väljs ut. Ett verktyg som ofta används är den så kallade jämförelsemodellen för offentlig sektor. Om alternativet offentlig-privat partnerskap väljs utan en jämförande analys som säkerställer att olika upphandlingsmetoder får samma förutsättningar, kan det inte garanteras att det alternativet ger mest valuta för pengarna och bäst skyddar allmänintresset.

50. För tre av de tolv granskade projekten innefattade inte de nationella förfarandena någon jämförande analys, till exempel med en jämförelsemodell för offentligt sektor, för att identifiera det lämpligaste upphandlingsalternativet eftersom de projekten inte inbegrep direkta betalningar från den offentliga sektorn. Motiveringen till valet av fem av de återstående nio granskade projekten (se **bilaga III**) – det vill säga samtliga granskade motorvägsprojekt i Grekland och Spanien – byggde dock inte på en jämförande analys, som skulle ha bidragit med fler kvalitativa element och överväganden om valuta för pengarna som grund för valet av upphandlingsalternativ (ett exempel på betydelsen av sådana analyser finns i **ruta 2**). För ett av de nio projekten har dessutom revisionsrätten inte fått tillgång till den relevanta dokumentationen (se **punkt 51**).

51. Trots att kommissionens investering i Margueritefonden lyder under TEN-förordningen, som ger revisionsrätten granskningsbefogenheter även när stödmottagaren är en privat partner²⁷, vägrade de irländska myndigheterna ge revisionsrätten jämförelsemodellen och upphandlingsakten för motorvägsprojektet N17/18, som inte heller var tillgängliga hos kommissionen. Därför kunde vi inte bedöma motiveringen till utformningen av och upphandlingen för projektet eller till valet av alternativet offentlig-privat partnerskap framför alternativa upphandlingsmetoder (såsom traditionell upphandling och koncession).

Ruta 2 – Relevansen hos jämförelsemodeller för offentlig sektor (PSC) vid infrastrukturprojekt

Jämförelsemodeller för offentlig sektor kan vara särskilt relevanta vid bedömningen av valuta för pengarna med alternativet offentlig-privat partnerskap för infrastrukturprojekt. Eftersom privata

²⁷ Kommissionens bidrag till Margueritefonden finansierades under förordning nr 680/2007 (TEN-förordningen) där det i artikel 11 anges att medlemsstaterna har vissa skyldigheter, såsom att "genomföra[...] de projekt av gemensamt intresse som har beviljats finansiellt stöd från gemenskapen enligt [TEN-] förordning[en]", "i nära samarbete med kommissionen svara för den tekniska övervakningen och den finansiella kontrollen av projekten" och "intyga att kostnaderna för projekt eller delar av projekt verkligen har uppkommit och är stödberättigande". Detta ska gälla för alla former av finansiering. När det gäller genomförande, övervakning och finansiell kontroll av projekt som får stöd från Margueritefonden kan revisionsrätten därför direkt be medlemsstaterna att tillhandahålla den information som är relevant för revisionen, bland annat information om det nationella förfarande som utförs för att tilldela offentlig-privata partnerskapskontrakt.

partner vanligen har högre finansiella kostnader och kräver hög avkastning på sitt riskkapital²⁸ tenderar de att minimera de långsiktiga underhållskostnaderna genom att förbättra konstruktionens kvalitet, vilket också innebär högre konstruktionskostnader. Besparingarna i fråga om underhållskostnader måste därför vara tillräckligt stora för att kompensera för de högre konstruktionskostnaderna och finansiella kostnaderna. Det är därför viktigt att PSC-modeller används för att bedöma i vilken omfattning de långsiktiga besparingarna kan uppnås och om ett offentlig-privat partnerskap är det rätta alternativet för en viss infrastruktur. Detta är särskilt relevant för infrastruktur som en väg eller en motorväg där de årliga underhållskostnaderna inte utgör mer än 3 % av kostnaden för infrastrukturen, vilket endast ger ett begränsat utrymme för långsiktiga besparingar på underhållet²⁹.

52. Även om det togs fram PSC-modeller för de tre franska tillgänglighetsbaserade offentlig-privata partnerskap som vi granskade påverkades de negativt av bristen på tillförlitliga uppgifter om kostnader och systematiskt överoptimistiska prognoser över intäktsnivåer³⁰ som i de flesta fall inte motsvarades av konsumenternas faktiska utnyttjande (se **punkt 46**), vilket ledde till lägre ändamålsenlighet än planerat. Det hade inte heller gjorts heltäckande kostnadsintäktsanalyser av projektet i Pau-Pyrénées i Frankrike eller av MAN-projektet i Irland, vilket gjorde det svårare att identifiera förväntade fördelar och optimera projektens storlek och omfattning. För MAN-projektet ledde det till att projektets omfattning minskades från 95 till 66 nätverk och att kostnaderna per stad som ingick i projektet ökade med 4,2 % (se **punkt 34 c**).

53. Vår bedömning av de granskade offentlig-privata partnerskapsprojekten visade att vissa aspekter på ett avgörande sätt kan påverka projektens resultat och därför skulle kunna bli

²⁸ Privata partner har oftast tillgång till mindre gynnsamma lånevillkor än stater och måste därför få en högre avkastning på riskkapitalet, som ibland uppgick till 14 % per år för de granskade projekten.

²⁹ Finansieringsmodeller som vi har tagit fram har visat att sannolikheten för att offentlig-privata partnerskap kan generera tillräckliga besparingar på lång sikt är större när infrastrukturens underhållskostnader är höga och skillnaden mellan de räntesatser som offentliga respektive privata aktörer betalar är låg.

³⁰ Frankrikes nationella revisionsorgan fann också brister i användningen av PSC, som redovisades i granskningsrapporten *Les partenariats public-privé des collectivités territoriales: des risques à maîtriser, Cour des comptes française, Rapport public annuel 2015*.

föremål för en särskild bedömning av kommissionen. Även om strukturering, upphandling och genomförande av offentlig-privata partnerskapsprojekt helt ingår i medlemsstaternas befogenheter kan kommissionen spela en viktig roll när den godkänner större projekt som ska medfinansieras med EU-medel. Kommissionen hade dock inte förrän till programperioden 2007–2013 tagit fram särskilda bedömningsverktyg (t.ex. kriterier för projektutvärdering som visar EU-mervärde, valuta för pengarna och överensstämmelse med kontrakt med lång löptid) för att utvärdera effekterna på enskilda större projekt av specifika aspekter som utmärker offentlig-privata partnerskap³¹.

Riskfördelningen var ofta olämplig, vilket ledde till lägre incitament eller oproportionerligt stor riskexponering för den privata partnern

54. Ett skäl att välja alternativet offentlig-privat partnerskap är möjligheten att fördela risker (i fråga om byggande, efterfrågan och tillgänglighet) enligt principen att de ska bäras av den partner som är bäst lämpad att hantera dem.

55. Förmågan att identifiera och fördela projektrisker korrekt, så att man får optimal balans mellan att flytta risken och kompensera den part som bär risken, är en nyckelfaktor för att ett offentlig-privat partnerskap ska bli framgångsrikt. Om man inte lyckas med det kan det få finansiella konsekvenser för den offentliga partnern och hindra att projektmålen uppnås. Undermålig riskhantering kan leda till färre incitament för den privata partnern eller till högre projektkostnader och lägre rättigheter för den offentliga partnern.

56. Även om vi identifierade minst ett exempel på god praxis – i det franska bredbandsprojektet i Gironde tog man hänsyn till uppnåendet av förväntade tjänstenivåer och tillämpade sanktioner om konsumenternas utnyttjande inte överensstämde med finansieringsmodellerna i upphandlingsanbudet – fann vi även ett antal fall där riskerna inte fördelades konsekvent. Nedan ges några exempel på detta:

³¹ Under Esifs programperiod 2007–2013 godkände Europeiska kommissionen 968 större projekt till ett värde av 155,2 miljarder euro, varav 28 var offentlig-privata partnerskapsprojekt värda 11,8 miljarder euro som fick EU-bidrag på 4,8 miljarder euro. Projekt som medfinansieras av Margueritefonden godkänns av fondens investeringskommitté. Kommissionen är inte medlem av denna kommitté.

- a) Riskfördelningen var inte konsekvent i förhållande till kriterierna för tilldelning av ett offentlig-privat partnerskapskontrakt: Trots att anbudsgivarna för projektet i Meurthe-et-Moselle i Frankrike valdes ut i enlighet med tilldelningskriterier som bland annat innebar att potentiella privata partner lade fram förslag på finansieringsmodeller för kommersialiseringen av bredbandstjänster, var det inte de som bar den affärsmässiga risken utan det gjorde den offentliga partnern. Det innebar att privata partner inte behövde ta ansvar för de intäktsprognoser som de gjorde när anbudet lämnades. Vid revisionen konstaterade vi att intäkterna låg nästan 50 % under förväntningarna. En mer konsekvent riskfördelning hade gett starkare incitament att säkerställa en ändamålsenlig kommersialisering av bredbandstjänsterna.
- b) Riskfördelningen motsvarade inte ersättningen till det privata riskkapitalet: I ett motorvägsprojekt bar den privata partnern tillgänglighetsrisken men inte efterfrågerisken. Eftersom den förra mer styrs av nivån på det underhåll som den privata partnern utför än av externa faktorer är osäkerheten mindre för den privata partnern, vilket bör leda till lägre ersättningsnivåer för den privata partnerns kapital än när det handlar om efterfrågerisken. Men i det här fallet föreskrev kontraktet om offentlig-privat partnerskap att den privata partnern skulle få närmare 14 % per år i avkastning på sitt kapital, vilket var bland de högsta avkastningarna i de granskade projekten.
- c) Olämplig riskfördelning – oproportionerligt stora risker bars av den privata partnern: De granskade projekten i Grekland visade att när den privata partnerns andel av risken är oproportionerligt stor – till exempel när det gällde Olympia-motorvägen där den offentliga partnern förde över hela efterfrågerisken på den privata partnern trots att denna inte på något sätt kunde påverka trafikefterfrågan – kan det uppstå stora utmaningar i form av ökad risk för att den privata partnern går i konkurs och därmed att den offentliga partnern får ytterligare kostnader och mindre valuta för pengarna (se **punkterna 36–40**). En liknande riskfördelning planerades även för NBS-projektet i Irland, där konsumenternas faktiska utnyttjande visade sig vara mycket lägre än vad som ursprungligen planerats (se **punkt 46**). Hade inte den privata partnern varit finansiellt stark skulle de betydligt lägre intäkterna ha satt hela projektet på spel.

- d) Icke ändamålsenlig riskfördelning: I motorvägsprojektet A-1 i Spanien (se **figur 8**) fördes både efterfrågerisken och tillgänglighetsrisken över på den privata partnern eftersom projektersättningen byggde på att de skuggtullar som den offentliga partnern betalade justerades för att inbegripa bonus eller böter beroende på kvaliteten på underhållet av infrastrukturen. Trots att trafiknivåerna var mycket lägre än förväntat genererade kvaliteten på underhållet (som underlättades av de låga trafiknivåerna) bonusar som kompenserade för hela den förlust som den privata partnern fick på grund av efterfrågerisken. Trots att alla risker bars av den privata partnern fick denna i praktiken därför nästan ingen finansiell nackdel, medan den offentliga partnern enligt kontraktet var skyldig att betala betydligt högre belopp för ett mycket gott underhåll av en underutnyttjad motorväg.

Figur 8 – Motorväg A-1 i Spanien



Källa: Europeiska revisionsrätten.

Långa offentlig-privata partnerskapskontrakt är dåligt anpassade till snabb teknisk utveckling

57. Offentlig-privata partnerskap förväntas vanligen maximera sina fördelar genom att kombinera och bygga vidare på den offentliga och den privata sakkunskapens respektive starka sidor. De förväntas på detta sätt bidra med ytterligare kvalitet till infrastruktur och tjänster och ge incitament att identifiera innovativa lösningar vid tillhandahållandet av offentliga tjänster³².

58. Den främsta anledningen till att de granskade bredbandsprojekten genomfördes som offentlig-privata partnerskap var att de offentliga parterna bedömde att de saknade den tekniska kapaciteten att genomföra dem på traditionellt sätt utan att riskera att få stora problem med tekniska gränssnitt. De ställdes dock inför ett vanligt problem vid offentlig-privata partnerskap inom området ny teknik, där valet av de lämpligaste tekniska lösningarna är centralt för att kontrakt med lång löptid ska kunna genomföras framgångsrikt. Att binda sig för en given teknik och ett givet resultat under den långa tid som ett kontrakt om offentlig-privat partnerskap vanligtvis löper innebär stor risk för att projekten blir tekniskt förlegade, vilket oundvikligen innebär lägre intäkter så snart ny teknik blir tillgänglig.

59. Exempelvis skulle tre av de fyra granskade offentlig-privata partnerskapen för bredbandsprojekt i Frankrike pågå i mellan 18 och 24 år. Projekten byggde på en blandning av tekniker, bland annat omfattande användning av trådlös teknik som kräver kostsamma uppdateringar vart femte till sjätte år (se även [ruta 3](#)). Den franska strategin för bredband med mycket hög hastighet³³ innebär att man, för att få den nödvändiga infrastrukturen, måste genomföra nya upphandlingsförfaranden för områden som just har täckts in med trådlös teknik och för vilka det redan finns ett offentlig-privat partnerskapskontrakt som löper till 2030 och därefter. Det leder sannolikt till två eller flera överlappande offentlig-

³² Se till exempel Epec, *The Non-Financial Benefits of PPPs - A review of Concepts and Methodology* (de icke-finansiella fördelarna med offentlig-privata partnerskap – en genomgång av begrepp och metoder), juni 2011.

³³ *Plan France Très Haut Débit 2013–2022* lanserades i februari 2013 och innebar att staten åtog sig att uppnå hundra procentig täckning av bredbandsinfrastruktur med fiberoptik senast 2022.

privata partnerskapskontrakt som omfattar samma område – varav ett bygger på föråldrad teknik – liksom till eventuella omförhandlingar av befintliga offentlig-privata partnerskapskontrakt, ökade kostnader och oförutsebara konsekvenser för hela nätverket.

Ruta 3 – Offentlig-privata partnerskap och snabb teknisk utveckling – projektet i Meurthe-et-Moselle

I tilldelningskriterierna för bredbandsprojektet i Meurthe-et-Moselle var en viktig faktor hur snabbt den önskade geografiska täckningen kunde uppnås, men det gavs inga poäng för kvaliteten på de tekniska lösningar som anbudsgivarna föreslog. Det har inneburit att även om 95 % av hushållen har fått tillgång till 6 Mbit/s kommer den i många fall från en satellit eller Wifi-MAX, vilket är mindre bestående och presterande tekniker som inte stämmer med tendensen att förse hushållen med fiberoptik. Stora ytterligare resurser har därför behövt anslås till att regelbundet uppdatera nätverkskvaliteten, så att kostnaderna för underhåll och uppdatering av större infrastruktur (32 miljoner euro) står för 84,4 % av projektets totala investeringskostnad på 37 miljoner euro – en mycket högre andel än i andra bredbandsprojekt där fiberoptik utnyttjas i högre grad.

Den institutionella och rättsliga ramen är ännu inte lämplig för EU-stödda offentlig-privata partnerskap

60. Vi bedömde om EU:s rättsliga och interinstitutionella ramar kan hantera ett ökat antal offentlig-privata partnerskapsprojekt i alla medlemsstaterna. Vi tittade på om det finns lämplig lagstiftning för offentlig-privata partnerskap, om det finns särskilda enheter som arbetar med offentlig-privata partnerskap och ger stöd under genomförandet i form av rådgivning, standardkontrakt, modeller för jämförande analyser och lämpliga funktionella mekanismer som underlättar genomförandet av alla dessa system, samt om det finns lämpliga strategier för användningen av offentlig-privata partnerskap som en del av den övergripande investeringspolitiken.

Även om medlemsstaterna känner till offentlig-privata partnerskap har alla inte väl utvecklade institutionella och rättsliga ramar

61. För att offentlig-privata partnerskap ska bli framgångsrika måste det finnas stabila och heltäckande rättsliga och interinstitutionella ramar och processer. De ansvariga myndigheternas administrativa kapacitet är också en avgörande faktor.

62. Vi granskade de institutionella och rättsliga ramarna i de fyra medlemsstater som vi besökte och identifierade vissa brister som gör det svårare att genomföra offentlig-privata partnerskap framgångsrikt:

- a) I Frankrike och Irland fungerar ramen för offentlig-privata partnerskap endast för specifika typer av partnerskap på central nivå: I Frankrike användes den heltäckande institutionella ramen främst för "Contrats de Partenariat" (CP) – såsom det gemensamma DBFMO-kontraktet för tillgänglighetsbaserade offentlig-privata partnerskap – som förhandlas på nationell nivå. Andra former av offentlig-privata partnerskap, som "Délégation de Service Public" (offentlig-privata partnerskap av koncessionstyp) och CP på regional nivå reglerades inte av liknande arrangemang. I Irland är den typ av kontraktsarrangemang som användes för MAN-projektet inte föremål för samma detaljgranskning och jämförande analyser som tillgänglighetsbaserade offentlig-privata partnerskap, vilket möjligen kunde ha förhindrat dålig planering i det här fallet (se punkt 34 c).
- b) I Grekland används ramen för offentlig-privata partnerskap endast för projekt där byggkostnaderna är lägre än 500 miljoner euro, vilket gör att mycket stora infrastrukturprojekt som de tre motorvägar som valdes ut för vår revision³⁴ inte blir föremål för de obligatoriska bedömningar som föreskrivs i lagen om offentlig-privata partnerskap. Det gör det svårt för den avdelning som ansvarar för offentlig-privata partnerskap att tillämpa fastställda förfaranden och konsekvent utnyttja partnerskapsenhetens erfarenhet när det gäller storskaliga projekt.
- c) Spanien hade ingen särskild avdelningen eller enhet som stödde genomförandet av de granskade offentlig-privata partnerskapsprojekten: partnerskapen kunde därför inte utnyttja standardiserade kontraktsbestämmelser, vägledning och verktyg på central nivå. Det gjordes inga jämförande analyser av de spanska offentlig-privata partnerskapsprojekten och andra upphandlingsalternativ (se punkt 50), eller andra

³⁴ Offentlig-privata partnerskapsprojekt med höga kostnader kan underställas lagen om offentlig-privata partnerskap om den interministeriella kommittén för offentlig-privata partnerskap enhälligt beslutar det.

specifika bedömningar av valuta för pengarna som skräddarsyts för offentlig-privata partnerskapsprojekt.

63. Vi konstaterade vidare att endast få medlemsstater har samlat tillräckligt lång erfarenhet och tillräcklig sakkunskap i den offentliga sektorn när det gäller att genomföra framgångsrika offentlig-privata partnerskapsprojekt (se **figur 3**). Vår analys av de offentlig-privata partnerskapsprojekt som finansierades av Efsi bekräftade att de är koncentrerade till de medlemsstater som har störst vana av detta upphandlingsalternativ: 14 av de 18 godkända offentlig-privata partnerskapen som hade godkänts inom Efsi fram till juni 2017 fanns i Frankrike, Förenade kungariket, Nederländerna, Italien, Tyskland, Irland och Grekland. Det bekräftas också i revisionsrättens yttrande över förslaget om förlängning och utvidgning av den nuvarande Efsi-förordningen³⁵, där vi pekade på stora geografiska obalanser och sektoriella koncentrationer eftersom 63 % av Efsi-medlen till infrastruktur- och innovationstjänster går till Förenade kungariket, Italien och Spanien, och främst till energi- (46 %) och transportsektorerna (19 %).

Trots att offentlig-privata partnerskap får långsiktiga konsekvenser har de besökta medlemsstaterna inte utarbetat en tydlig strategi för hur de ska användas

64. En av de potentiella fördelarna med offentlig-privata partnerskapsprojekt är att ett planerat kapitalinvesteringsprogram kan levereras tidigare eftersom offentlig-privata partnerskap kan utgöra en viktig källa till ytterligare finansiering som komplement till traditionella budgetanslag.

65. Men finansiering av stora infrastrukturprojekt och åtaganden om årliga betalningar för byggandet, driften och underhållet av dem har långsiktiga konsekvenser för medlemsstaternas budgetar och politiska beslut, vilket borde innebära att staten utarbetar en strategi för att identifiera inom vilka områden och under vilka förutsättningar som offentlig-privata partnerskap är det lämpligaste alternativet och det kan vara lämpligt att binda sig för en budget på lång sikt. Vi fann att merparten av de medlemsstater som vi

³⁵ Yttrande nr 2/2016 Efsi: ett tidigt förslag om förlängning och utvidgning (<http://www.eca.europa.eu>).

besökte saknade en tydlig politik och strategi för användningen av offentlig-privata partnerskap:

- a) I Irland och Grekland sågs offentlig-privata partnerskap främst som en källa till ytterligare finansiering, antingen för att i första hand finansiera tilläggsinvesteringar, till exempel ytterligare projekt som inte kunde finansieras av den nationella finansieringsbudgeten, med offentlig-privata partnerskap (Irland) eller för att attrahera privata medel (Grekland).
- b) Frankrike har ingen strategi för användningen av offentlig-privata partnerskap. Regeringen har försökt uppmuntra användningen av offentlig-privata partnerskap som en kontryckande åtgärd för att stå emot den finansiella och ekonomiska krisen, men har inte gett några tydliga anvisningar om vilken roll offentlig-privata partnerskap bör spela i investeringsstrategier. Till exempel genomfördes de granskade offentlig-privata partnerskapsprojekten på bredbandsområdet utan att det fanns en övergripande nationell strategi för att uppnå målen om garanterad tillgång till höghastighetsbredband för alla (se **punkt 59**).
- c) I Spanien identifierades offentlig-privata partnerskapsprojekt efter hur färdigutvecklade de var och inte efter relevans, inverkan eller valuta för pengarna, vilket till exempel förklarar varför ett mer utvecklat projekt om ett mindre trafikintensivt avsnitt av A1-motorvägen genomfördes som offentlig-privat partnerskap.

66. Från EU:s infrastrukturpolitiska perspektiv var de sex granskade bredbandsprojekten i Frankrike och Irland inriktade på EU:s viktigaste IKT-prioriteringar. Vi konstaterade dock att två tredjedelar av de granskade motorvägsprojekten³⁶ inte ingick i TEN-T:s högprioriterade stomnätverk som anger vilka prioriteringar som ska komplettera nätverket till 2030, utan i stället ingick i det heltäckande nätverk som inte beräknas stå klart förrän 2050. Även om offentlig-privata partnerskap kan vara ett alternativ till traditionella upphandlingsmetoder och bidra till slutförandet av prioriterade stora infrastrukturplaner är det tveksamt om det

³⁶ Motorvägen N17/N18 i Irland, motorvägen C-25 och den centrala motorvägen i Spanien, Moreas-motorvägen och de återstående avsnitten av Olympia-motorvägen i Grekland.

var värt och motiverat att ta på sig de ytterligare detaljkrav och risker som följer med alternativet offentlig-privat partnerskap för dessa projekt som inte ingår i stomnätverket som ska vara klart 2030 och visade sig vara särskilt problematiska, vilket beskrivs i denna rapport.

67. Den roll som offentlig-privata partnerskap bör spela inom ramen för bredare investeringsstrategier bör bygga på sammanhängande strategiska tillvägagångssätt. Av de fyra besökta medlemsstaterna övervägde Irland och, i viss mån, Grekland möjligheten att begränsa användningen av offentlig-privata partnerskap för att inte binda upp alltför stora belopp i framtida budgetar, i stället för att direkt ta upp beloppen i budgeten och göra dem till föremål för kontroll. Irland hade för avsikt att sätta ett tak för offentlig-privata partnerskapsutgifter på 10 % av de samlade aggregerade kapitalutgifterna på årsbasis, medan Greklands totala utgifter för offentlig-privata partnerskap enligt lagstiftningen inte får överstiga 10 % av det årliga programmet för offentliga investeringar och de totala årliga tillgänglighetsersättningarna till privata operatörer inte får överstiga 600 miljoner euro³⁷.

68. I Frankrike och Spanien finns det inget tak för de totala årliga utgifterna för offentlig-privata partnerskap. Risken för lägre budgetflexibilitet till följd av att man finansierar mer kapital än vad man har råd med under rådande och långsiktiga budgetbegränsningar var särskilt stor på regional nivå (se **ruta 4**).

Ruta 4 – Exempel på lägre budgetflexibilitet i regionen Katalonien

Regionen Katalonien i Spanien har ett omfattande program för investeringar i offentlig-privata partnerskap, vars motivering vilar på den optimistiska synen på offentliga finanser till följd av den snabba ekonomiska tillväxt som rådde före den finansiella och ekonomiska krisen. År 2007 gick 178,8 miljoner euro eller 8,9 % av den årliga budgeten (2 000 miljoner euro) för den avdelning som ansvarar för transportinfrastruktur till offentlig-privata partnerskapsprojekt. Avdelningen ansåg att denna finansiella börda inte skulle äventyra hållbarheten i framtida budgetar eftersom den ekonomiska tillväxten då var mycket stark. Men efter krisen minskades avdelningens årliga budget till 300 miljoner euro, vilket innebar att den största delen nu gick till utgifterna för offentlig-privata

³⁷ Dessa bestämmelser ska inte tillämpas för de storskaliga offentlig-privata partnerskapsprojekt på över 500 miljoner euro som ligger utanför ramen för offentlig-privata partnerskap.

partnerskap. Det innebar att budgetflexibiliteten blev mycket liten och att regionens förmåga att anpassa sig till nya prioriteringar eller finansiera brådskande investeringar minskade.

Kombinationen av EU-stöd och offentlig-privata partnerskap leder till ytterligare krav och större osäkerhet

69. Endast ett fåtal medlemsstater har systematiskt genomfört offentlig-privata partnerskap och använt EU-stöd (se **punkterna 9–19**). Vid våra besök i Irland, Frankrike, Spanien och Grekland bekräftades att ett av de största hindren för offentlig-privata partnerskapsprojekt med kombinerad finansiering är de mer detaljerade krav som ställs i ansökningsprocessen om EU-stöd, som tillkommer utöver den komplexa upphandlings- och förvaltningsprocessen för offentlig-privata partnerskap. Detta kan få båda parter att redan från början utesluta användningen av kombinerad finansiering (offentlig-privata partnerskap) och i stället välja traditionell upphandling eller genomföra ett offentlig-privat partnerskap utan någon form av EU-stöd.

70. Tillsammans med andra faktorer, såsom effekterna av den ekonomiska och finansiella krisen, politiska preferenser och begränsad kapacitet hos den offentliga sektorn att hantera offentlig-privata partnerskap, har den hittills mycket begränsade användningen av EU-stöd vid offentlig-privata partnerskap i viss mån berott på praktiska svårigheter kopplade till de tidigare förordningarna om EU-finansiering. Förordningarna om struktur- och sammanhållningsfonderna för programperioden 2007–2013 innehöll inga specifika bestämmelser för offentlig-privata partnerskap eftersom de hade utformats för att fungera med mekanismer för stödgodkännande och utbetalningar som hade utformats för traditionella former av upphandling.

71. Med den nya förordningen om gemensamma bestämmelser för programperioden 2014–2020 infördes ett särskilt kapitel om offentlig-privata partnerskap för att förtydliga Esifs möjligheter att stödja offentlig-privata partnerskapsprojekt och åtgärda några av de största praktiska svårigheterna. Det innebar bland annat att beräkningen av finansieringsunderskottet förenklades och att stödutbetalningsperioden kunde förlängas (se **bilaga II** för närmare uppgifter). Även om bestämmelserna skulle kunna uppmuntra en bredare användning av offentlig-privata partnerskapsprojekt med kombinerad EU-finansiering hade ytterst få sådana utarbetats när revisionen gjordes (september 2017).

Möjligheten att redovisa offentlig-privata partnerskapsprojekt som poster utanför balansräkningen riskerar att ge sämre insyn och valuta för pengarna

72. Vi konstaterade att den statistiska behandlingen av offentlig-privata partnerskap är en viktig faktor när offentliga myndigheter beslutar om de ska använda detta upphandlingsalternativ. Enligt ENS 2010 (se punkt 6) ska offentlig-privata partnerskap bokföras i balansräkningen för den som är ekonomisk ägare av tillgången, det vill säga den part som bär den största delen av risken och har rätt till större delen av rättigheterna med anknytning till tillgången. Beroende på hur risker/rättigheter fördelas mellan offentliga och privata partner anger reglerna två alternativ:

- a) Offentlig-privata partnerskap kan redovisas i statens balansräkning på samma sätt som traditionellt upphandlade projekt. Med det här alternativet behandlas tillgången i form av ett offentlig-privat partnerskap som en offentlig investering och genererar en ökning av statsskulden motsvarande investeringen och påverkar därför uppfyllandet av Maastricht-kriterierna.
- b) Offentlig-privata partnerskap kan redovisas utanför statens balansräkning genom att investeringskostnaderna flyttas från finansieringsbudgeten till de årliga driftsbudgetarna för kommande år. Fördelen är att den del av skulden som gäller det offentlig-privata partnerskapet inte beaktas för uppfyllandet av Maastricht-kriterierna.

73. Riskfördelningen mellan offentliga och privata partner är en av de centrala aspekterna av ett offentlig-privat partnerskapskontrakt (se punkt 54). När offentlig-privata partnerskap hålls utanför statens balansräkning innebär det att större delen av riskerna och fördelarna flyttas över på den privata partnern. Det medför en inneboende risk för att fördelningen påverkas av den statistiska behandling som föredras snarare än av principen att risker ska bäras av den part som har bäst förutsättningar att hantera dem och maximera valuta för pengarna. Allmänt uttryckt kan redovisning i balansräkningen av en tillgång i form av ett offentlig-privat partnerskap säkerställa att olika upphandlingsalternativ får samma förutsättningar så att valet enbart avgörs av överväganden om valuta för pengarna.

74. Analysen av politik, strategier och projekt avseende offentlig-privata partnerskap i de fyra medlemsstaterna visade följande:

- a) Utöver det avgörande övervägandet om valuta för pengarna var möjligheten att hålla offentlig-privata partnerskap utanför statens balansräkning en viktig faktor när Irland valde alternativet offentlig-privat partnerskap. Två av de granskade projekten med en total kostnad av 1,2 miljarder euro redovisades utanför balansräkningen och ett projekt redovisades i balansräkningen.
- b) I Grekland var den viktigaste faktorn när man valde alternativet offentlig-privat partnerskap en önskan att attrahera privat finansiering. Den statistiska behandlingen spelade också en roll eftersom de tre granskade koncessionerna, värda totalt 6,7 miljarder euro, initialt redovisades utanför balansräkningen. De omklassificerades dock och togs med i balansräkningen efter det att kontraktsvillkoren hade omförhandlats och blivit föremål för stora ändringar (se **punkterna 37–40**). Inget av projekten hade blivit föremål för en jämförande bedömning av valuta för pengarna i förhållande till andra upphandlingsalternativ.
- c) Frankrike redovisar systematiskt sina offentlig-privata partnerskap i statens balansräkning, vilket gör att valet av alternativet offentlig-privat partnerskap enbart avgörs av överväganden om valuta för pengarna. De fyra granskade projekten redovisades i balansräkningen och det hade, med undantag för Pau Pyrénées-projektet, gjorts en jämförande analys med olika upphandlingsalternativ.
- d) Redovisningen av offentlig-privata partnerskapsprojekt utanför balansräkningen var en central faktor även för de spanska myndigheterna. Generellt uppmuntrades inte offentlig-privata partnerskap som skulle komma att påverka statens balansräkning, och de granskade offentlig-privata partnerskapen hade inte bedömts i förhållande till de andra alternativen med hjälp av kriterier för valuta för pengarna. I förstudien om motorvägsprojektet A1 till exempel syftade riskfördelningen till att hålla projektet utanför statens balansräkning och därmed utnyttja vad man såg som en av de grundläggande fördelarna med offentlig-privata partnerskap³⁸. Det nationella

³⁸ .*Estudio de viabilidad Económica Financiera Autovía A-1 Tramo 2 P.K. 101 a 247*, s. 15, mars 2006.

redovisningsorganet beslutade dock att de två granskade projekten måste redovisas i balansräkningen eftersom den privata partnern inte bar tillräckliga risker.

75. Vi konstaterade att man i fem av de tolv granskade projekten (med en total kostnad på 7,9 miljarder euro) hade lagt stor vikt vid möjligheten att redovisa offentlig-privata partnerskap utanför balansräkningen när det alternativet valdes. Detta ökar risken för negativa sidoeffekter som kan ge sämre valuta för pengarna, till exempel att offentlig-privata partnerskapsprojekt föredras även när överväganden om valuta för pengarna skulle kunna leda till andra val, obalanserad riskdelning och högre kostnader för den offentliga partnern.

76. Tillsammans med bristen på tillförlitliga offentliga databaser för offentlig-privata partnerskapsprojekt³⁹ som visar de offentliga enheternas åtaganden under kommande år innebär redovisningen av offentlig-privata partnerskapsprojekt utanför staternas balansräkningar att allmänheten får sämre insyn i de långsiktiga offentlig-privata partnerskapsåtagandena och de tillhörande skulderna, och därmed om deras inverkan på de berörda medlemsstaternas skulder och underskott.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

77. Vi konstaterade att offentlig-privata partnerskap visserligen potentiellt kan innebära att politik genomförs snabbare och goda underhållsnivåer säkerställs under projektens livstid men att de granskade EU-stödda offentlig-privata partnerskapen inte alltid förvaltades ändamålsenligt och gav tillräcklig valuta för pengarna. De potentiella fördelarna med de granskade offentlig-privata partnerskapen uppnåddes ofta inte eftersom de – i likhet med traditionellt upphandlade projekt – drabbades av förseningar, kostnadsökningar och underutnyttjade projektresultat, vilket ledde till 1,5 miljarder euro i ineffektiva och oändamålsenliga utgifter, varav 0,4 miljarder euro var EU-medel.

78. Det saknades dessutom lämpliga analyser av de offentlig-privata partnerskapens potential att tillhandahålla mer valuta för pengarna, liksom lämpliga strategier för användningen av offentlig-privata partnerskap samt institutionella och rättsliga ramar.

³⁹ Medlemsstaterna ska var sjätte månad skicka en förteckning över de tio största offentlig-privata partnerskapsprojekten till Eurostat, men förteckningen offentliggörs inte.

Eftersom endast ett fåtal medlemsstater har tillräcklig erfarenhet av och sakkunskap om genomförandet av framgångsrika offentlig-privata partnerskapsprojekt är risken stor för att de inte bidrar till målet – som bland annat anges i vitboken om transport, den nu gällande förordningen om gemensamma bestämmelser och Efsi-förordningen – om att i större utsträckning använda EU-medel för att mobilisera privat finansiering, däribland offentlig-privata partnerskap.

Rekommendation 1 – En intensivare och bredare användning av offentlig-privata partnerskap bör inte uppmuntras förrän de identifierade problemen har åtgärdats och nedanstående rekommendationer genomförts framgångsrikt

Kommissionen och medlemsstaterna bör inte uppmuntra en intensivare och bredare användning av offentlig-privata partnerskap förrän de problem som identifieras i denna rapport har åtgärdats och nedanstående rekommendationer genomförts framgångsrikt; framför allt bör de institutionella och rättsliga ramarna samt projektförvaltningen förbättras och det råda större säkerhet om att valet av offentlig-privat partnerskap är det alternativ som ger mest valuta för pengarna och att offentlig-privata partnerskapsprojekt sannolikt kommer att förvaltas framgångsrikt.

Måldatum för genomförande: omedelbart.

De granskade offentlig-privata partnerskapsprojekten uppnådde inte alltid ändamålsenligt sina förväntade fördelar

79. EU:s strategier och förordningar på området möjliggör användningen av offentlig-privata partnerskap som ett potentiellt effektivt sätt att leverera infrastrukturprojekt som säkerställer att politiska mål uppnås genom att sammanföra olika former av offentliga och privata resurser. Vi konstaterade emellertid att genomförandet av ovanligt storskaliga projekt och sammanslagningen av projektets utformning, finansiering, byggande, drift och underhåll till ett enda kontrakt ökade risken för låg konkurrens – vilket försatte den upphandlande myndigheten i en beroendeställning – och projektets samlade komplexitet.

80. Valet av alternativet offentlig-privat partnerskap ledde för merparten av de granskade projekten inte till de förväntade fördelarna, som att de blev klara i tid och inom budget. Som

vi redan konstaterat i fråga om traditionellt upphandlade projekt präglades merparten av de granskade offentlig-privata partnerskapsprojekten (sju av tolv projekt, motsvarande 7,8 miljarder euro i projektkostnader) av ineffektivitet i form av utdragna upphandlingsförfaranden (upp till 6,5 år) och byggfaser (förseningar på mellan två och 52 månader). De offentlig-privata partnerskapen hade begränsad potential att uppnå dessa fördelar eftersom några av förseningarna orsakades av faktorer som användandet av partnerskapsalternativet inte kunde påverka (förseningar som gällde godkännanden och tillstånd, rättsliga tvister om upphandlingsförfaranden eller projektomförhandlingar), medan andra var en direkt följd av att partnerskapsalternativet hade valts (såsom svårigheter att ingå offentlig-privata partnerskap och större utsatthet vid ekonomiska och finansiella nedgångar som gjorde att långivare drog sig ur och att kostnaderna blev avsevärt större för den offentliga partnern (1,5 miljarder euro).

81. Möjligheten att finansiera storskaliga projekt under en längre tidsperiod minskar trycket på att optimera projektets storlek i förhållande till de verkliga behoven och ökar därför risken för att offentliga enheter genomför större infrastrukturprojekt än nödvändigt. I de granskade projekten förhindrade inte de bedömningar som gjordes av offentliga och privata partner och långivare att det formulerades överoptimistiska scenarier om framtida efterfrågan och användning av den planerade infrastrukturen. Till exempel låg uppskattningarna av trafiken på några motorvägsavsnitt i Grekland och Spanien långt under den potentiella kapaciteten, och konsumenternas faktiska utnyttjande av de granskade bredbandsprojekten i Frankrike och Irland låg långt under prognoserna (upp till 69 %), vilket betydde mindre valuta för pengarna och lägre ändamålsenlighet än förväntat.

Rekommendation 2 – De ekonomiska konsekvenserna av förseningar och omförhandlingar för de kostnader som bärs av den offentliga partnern i offentlig-privata partnerskap bör minskas

För att kostnaderna för förseningar och omförhandlingar ska fördelas bättre mellan parterna i syfte att minska de ekonomiska konsekvenserna av förseningar som beror på den offentliga partnern och av kontraktsomförhandlingar för de totala kostnaderna för offentlig-privata partnerskap som den offentliga partnern ska bära rekommenderar vi följande:

- a) Medlemsstaterna bör identifiera och föreslå standardiserade kontraktsbestämmelser som begränsar storleken på de eventuella extrakostnader som den offentliga partnern ska betala.
- b) Medlemsstaterna bör bedöma alla tidiga kontraktsomförhandlingar för att säkerställa att de kostnader för den offentliga partnern som omförhandlingar orsakar är vederbörligt motiverade och överensstämmer med principerna om valuta för pengarna.

Måldatum för genomförande: omedelbart.

Förseningar, kostnadsökningar och underutnyttjande berodde delvis på otillräckliga analyser och olämpliga tillvägagångssätt

82. Vi fann att alternativet offentlig-privat partnerskap ofta valdes utan att det fanns ett tillräckligt gediget analysunderlag. För merparten av de granskade projekten hade det inte gjorts en jämförande analys, till exempel med en jämförelsemodell för offentlig sektor, som visade att ett offentlig-privat partnerskap gav mest valuta för pengarna eller för att skydda allmänintresset genom att säkerställa att olika upphandlingsmetoder fick samma förutsättningar.

83. Trots att Europeiska kommissionens investering i Margueritefonden lyder under TEN-T-förordningen, som ger revisionsätten granskningsbefogenheter även när stödmottagaren är en privat partner, vägrade de irländska myndigheterna att ge oss tillgång till jämförelsemodellen och upphandlingsakten för motorvägsprojektet N17/18, vilka inte heller var tillgängliga hos kommissionen. Följaktligen kunde vi inte bedöma motiveringen till utformningen av och upphandlingen för projektet eller till valet av alternativet offentlig-privat partnerskap i stället för alternativa upphandlingsmetoder (såsom traditionell upphandling och koncession).

84. De flesta granskade partnerskapsprojekten utnyttjade alternativet offentlig-privat partnerskap på ett bristfälligt sätt. Riskfördelningsarrangemangen var dåligt utformade, vilket ledde till ineffektiv eller inkonsekvent riskfördelning, eller till oproportionerligt stor riskexponering för den privata partnern. I ett granskat fall motsvarade inte den höga avkastningen (14 %) på den privata partners riskkapital den låga risk som partnern skulle

bära. Kombinationen av ny teknik, exempelvis i IKT-sektorn, och långa kontrakt hanterades inte alltid väl eftersom offentliga partner måste fortsätta utnyttja ett kontrakt även om den snabba utvecklingen innebar att det blev tekniskt förlegat.

Rekommendation 3 – Valet av alternativet offentlig-privat partnerskap bör baseras på grundliga jämförande analyser av det bästa upphandlingsalternativet

För att säkerställa att alternativet offentlig-privat partnerskap är det som ger mest valuta för pengarna rekommenderar vi följande:

- a) Medlemsstater bör basera valet av alternativet offentlig-privat partnerskap på grundliga jämförande analyser, till exempel med en jämförelsemodell för offentlig sektor, och lämpliga metoder som säkerställer att alternativet offentlig-privat partnerskap bara väljs om det ger mest valuta för pengarna även vid pessimistiska scenarier.
- b) Kommissionen bör se till att revisionsrätten får full tillgång till den information som behövs för att bedöma det valda upphandlingsalternativet och den tillhörande upphandlingen också när EU-stödet lämnas direkt till privata enheter genom finansieringsinstrument.

Måldatum för genomförande: från och med september 2018.

Den institutionella och rättsliga ramen är ännu inte lämplig för EU-stödda offentlig-privata partnerskap

85. De brister som identifierades vid vår granskning visar att det krävs stor administrativ kapacitet för att genomföra framgångsrika offentlig-privata partnerskapsprojekt och att den bara kan säkerställas genom lämpliga institutionella och rättsliga ramar och bred erfarenhet. Vi fann att dessa förutsättningar endast förelåg i ett fåtal medlemsstater, vilket inte motsvarar EU:s ökade vilja att bredare och mer intensivt utnyttja offentliga medel för att mobilisera privata medel och den roll som offentlig-privata partnerskap kan spela i sammanhanget.

86. Detta bekräftas av de granskade projektens starka koncentration till vissa geografiska områden och några sektorer (59 % av det totala EU-stödet eller 3,3 miljarder euro gick till

Grekland och 88 % av den totala kostnaden för EU-stödda projekt i transportsektorn) och av de projekt som finansierades inom Efsi, där 63 % av Efsis finansiering var koncentrerad till Förenade kungariket, Italien och Spanien och främst till sektorerna energi (46 %) och transport (19 %).

87. Även om de var vana att genomföra offentlig-privata partnerskapsprojekt hade tre av de medlemsstater som vi besökte (Frankrike, Grekland och Spanien) inte en helt lämplig institutionell ram för att kunna förvalta offentlig-privata partnerskapsprojekt på ett framgångsrikt sätt.

88. De besökta medlemsstaterna saknade – i olika grad – en lämplig strategisk metod för att använda offentlig-privata partnerskap. Partnerskapen sågs som ett sätt att attrahera ytterligare finansiering i form av privata medel, men det fanns inga tydliga anvisningar om vilken roll som offentlig-privata partnerskap skulle spela i nationella investeringsstrategier eller inom vilka områden det vore lämpligt att satsa en stor andel av framtida budgetar.

89. Även om offentlig-privata partnerskap kan vara ett alternativ till traditionella upphandlingsmetoder och bidra till slutförandet av prioriterade stora infrastrukturplaner och säkerställandet av en god standard på tjänster och underhåll konstaterade vi att två tredjedelar av de granskade motorvägsprojekten inte ingick i TEN-T:s högprioriterade stomnätverk, som anger vilka prioriteringar som ska komplettera nätverket till 2030, utan i stället ingick i det heltäckande nätverk som inte beräknas stå klart förrän 2050. Några av de granskade offentlig-privata partnerskapen genomfördes dessutom inom sektorer (såsom IKT) där det sker snabba tekniska förändringar och som därför inte lämpar sig för kontrakt med lång löptid.

90. Slutligen har endast ett fåtal medlemsstater övervägt att begränsa användningen av offentlig-privata partnerskap för att inte binda upp alltför stora belopp i framtida budgetar, där den offentliga partnern förblir uppbunden även när konjunkturen går ned och därför inte kan delta i genomförandet av framtida politik.

Rekommendation 4 – Det bör fastställas en tydlig policy och strategi för offentlig-privata partnerskap

För att säkerställa att medlemsstater har den nödvändiga administrativa kapaciteten och en tydlig policy och strategi för att kunna genomföra framgångsrika EU-stödda offentlig-privata partnerskapsprojekt rekommenderar vi följande:

- a) Medlemsstaterna bör fastställa en tydlig policy och strategi för offentlig-privata partnerskap där det tydligt anges vilken roll partnerskapen förväntas spela i medlemsstaternas investeringspolitik, i syfte att identifiera de sektorer där partnerskapen är lämpligast och fastställa eventuella begränsningar för hur de kan användas ändamålsenligt.
- b) Kommissionen bör föreslå att lagstiftningen ändras så att det ekonomiska stödet till framtida offentlig-privata partnerskap koncentreras till sektorer som den anser har hög strategisk relevans och som passar partnerskapens långsiktiga åtaganden, såsom TEN-T:s stomnätverk.

Måldatum för genomförande: från och med nästa programperiod.

91. Fem av de tolv granskade offentlig-privata partnerskapsprojekten med en total kostnad på 7,9 miljarder euro bokfördes initialt utanför balansräkningen. Även om detta är tillåtet enligt EU:s redovisningsram ökar det risken för negativa sidoeffekter som kan ge sämre valuta för pengarna, till exempel att offentlig-privata partnerskapsprojekt föredras även när överväganden om valuta för pengarna skulle kunna leda till andra val, och sämre insyn.

92. Kombinationen av EU-stöd och offentlig-privata partnerskap har medfört ytterligare komplexitet och större osäkerhet som inte främjade deras användning. Antalet EU-stödda offentlig-privata partnerskapsprojekt utgjorde fortfarande en liten andel av alla offentlig-privata partnerskap. De nya Esif-förordningarna har till viss del förtydligat fondernas möjligheter att finansiera offentlig-privata partnerskap och eliminerat några problem som kombinerad finansiering skulle kunna generera, men det finns utrymme för ytterligare förenkling.

Rekommendation 5 – En bättre EU-ram för ändamålsenligare offentlig-privata partnerskapsprojekt

För att motverka risken för att alternativet offentlig-privat partnerskap föredras, främja insynen och säkerställa att offentlig-privata partnerskap kan få ändamålsenligt stöd från EU-fonder rekommenderar revisionsrätten följande:

- a) Kommissionen bör knyta EU-stödet till offentlig-privata partnerskapsprojekt till en försäkran om att valet av alternativet offentlig-privat partnerskap motiverades av överväganden om valuta för pengarna och därmed inte otillbörligt påverkades av överväganden som gällde budgetrestriktioner eller deras statistiska behandling.
- b) Medlemsstaterna bör förbättra insynen genom att regelbundet offentliggöra förteckningar över offentlig-privata partnerskapsprojekt som innehåller tillräckliga och meningsfulla uppgifter om de finansierade tillgångarna, de framtida åtagandena och deras behandling i balansräkningen, och samtidigt skydda konfidentiella och kommersiellt känsliga uppgifter.
- c) Kommissionen bör inför framtida åtgärder bedöma den ytterligare komplexiteten hos offentlig-privata partnerskapsprojekt med kombinerad EU-finansiering i syfte att förbättra relevanta regler och förfaranden för EU-program.

Måldatum för genomförande: före utgången av 2019.

Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning II, med ledamoten Iliana Ivanova som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 7 februari 2018.

För revisionsrätten

Klaus-Heiner Lehne
ordförande

BILAGA I**EU-stödda offentlig-privata partnerskap för perioden 2000–2014 i miljoner euro, per land**

Länder	Antal projekt	Total kostnad	EU:s bidrag	EU:s bidrag i %
Grekland	8	6 806	3 301	58,53 %
Portugal	3	2 379	564	10,00 %
Frankrike	21	9 856	324	5,74 %
Spanien	4	2 422	311	5,51 %
Polen	4	388	272	4,82 %
Tyskland	14	2 147	254	4,50 %
Italien	6	553	210	3,72 %
Förenade kungariket	3	2 212	110	1,95 %
Belgien	2	686	101	1,79 %
Irland	3	1 286	81	1,44 %
Litauen	3	99	40	0,71 %
Slovenien	10	52	36	0,64 %
Kroatien	1	331	20	0,35 %
Malta	1	21	12	0,21 %
Estland	1	4	4	0,07 %
Totalsumma	84	29 242	5 640	100,00 %

Källa: Tabell utarbetad av Europeiska revisionsrätten på grundval av uppgifter från kommissionen, Epec och utvalda medlemsstater. Uppgifterna om EU:s bidrag hämtades från följande källor: Eruf, Sammanhållningsfonden, Margueritefonden, LGTT, PBI och Jessica.

De övriga tretton medlemsstaterna hade inte fått något EU-stöd till offentlig-privata partnerskap.

BILAGA II

**De största svårigheterna vid användningen av offentlig-privata partnerskap med
kombinerad finansiering under perioden 2007–2013, och de ändringar som infördes i
förordningen om gemensamma bestämmelser för 2014–2020**

2007–2013	2014–2020
Det faktum att den privata partnern måste väljas ut innan stödansökan hade påbörjats utsatte de offentliga myndigheterna för risken att stödet inte skulle godkännas när de redan hade gjort ett åtagande om offentlig-privat partnerskap.	Alternativet att inte ansöka om stöd förrän upphandlingen för det offentlig-privata partnerskapet var klar behölls, men de nya bestämmelserna ger också möjlighet att preliminärt godkänna en privat partner som stödmottagare innan den formellt har valts under upphandlingen för det offentlig-privat partnerskapet. Det gör att den upphandlande myndigheten kan gå vidare med stödansökan samtidigt som upphandlingsförfarandet pågår och få ett preliminärt stödgodkännande innan det offentlig-privata partnerskapskontraktet tilldelas, vilket ger större klarhet och visshet om finansieringskällorna redan i ett tidigt skede och undanröjer den offentliga partnerns risk för att stödet inte ska godkännas när den redan har ingått ett åtagande om offentlig-privat partnerskap.
Kravet på att stödet skulle betalas ut inom två år efter tilldelningen (n+2-regeln) begränsade stödets användning för att betala initiala kapitalkostnader och passade inte strukturen på offentlig-privata partnerskap där betalningar görs under mycket längre tid.	De nya bestämmelserna gör att stödet kan betalas ut under en längre period, som kan pågå lika länge som det offentlig-privata partnerskapet. Stödet överförs till ett spärrkonto som kontrolleras av den offentliga partnern, vilket gör att betalningarna bättre kan anpassas till ett offentlig-privat partnerskaps mer långsiktiga betalningsprofil.
Eftersom det var så svårt och osäkert att exakt beräkna det maximala EU-stödet (finansieringsunderskottet¹) vid intäktsgenererande projekt innan upphandlingen för det offentlig-privata partnerskapet var klar exponerades de offentliga myndigheterna för en finansieringsrisk om stödet blev lägre än förväntat.	Metoden med finansieringsunderskott kan fortfarande användas för att beräkna storleken på EU-stödet vid intäktsgenererande projekt, men de nya bestämmelserna erbjuder betydligt enklare alternativ med förutbestämda schablonsatser för finansieringsunderskott inom olika sektorer.
	Enligt de nya bestämmelserna får en privat partner bytas ut utan att stödet går förlorat, vilket bättre tillgodoser långivarnas rätt till "step-in" eller att byta ut tillgången.

¹ I intäktsgenererande projekt betalar användarna direkt för tjänsterna. Principiellt ska ESI-fonder endast användas för att täcka skillnaden mellan projektets kostnader och genererade intäkter. Summan av de nationella bidragen och EU-bidragen får inte vara större än finansieringsunderskottet.

BILAGA III**Granskade projekt**

	Sektor/projekt	Kontraktets status och varaktighet	Försening i månader	Planerad total projektkostnad	Preliminär total projektkostnad	Ytterligare kostnader som den offentliga partnern står för	Kostnadsökning i procent	Kommentar	EU-stöd	Källa till EU-finansieringen	I/utanför balansräkningen	Jämförelsemodell för offentlig sektor
				I miljoner euro					I miljoner euro			
	Grekland											
1	Transport: Centrala motorvägen E-65 ¹	Koncession i 30 år (till 2038), byggarbetet pågår	47	2 375	1 594	413	se kommentar	Den preliminära totalkostnaden är lägre än den planerade totalkostnaden eftersom projektets omfattning minskades med 55 %. Den totala kostnaden per km ökade dock med 47 %. I beloppet 413 miljoner euro ingår statens ytterligare finansiella bidrag på 231,4 miljoner euro och betalningar till koncessionshavaren på 181,4 miljoner euro.	647,6	Eruf och Sammanhållningsfonden	Initialt utanför balansräkningen, bokfördes inte i balansräkningen förrän efter nystarten	nej
2	Transport: Olympia-motorvägen ²	Koncession i 30 år (till 2038), byggarbetet pågår	37	2 825	2 619	678	se kommentar	Den preliminära totalkostnaden är lägre än den planerade totalkostnaden eftersom projektets omfattning minskades med 45 %. Den totala kostnaden per km ökade dock med 69 %. I beloppet 678 miljoner euro ingår statens ytterligare finansiella bidrag på 238,5 miljoner euro och betalningar till koncessionshavaren på 439,7 miljoner euro.	1 012,4	Eruf och Sammanhållningsfonden	Initialt utanför balansräkningen, bokfördes inte i balansräkningen förrän efter nystarten	nej
3	Transport: Moreas-motorvägen ³	Koncession i 30 år (till 2038), byggarbetet är klart	52	1 543	1 791	84	se kommentar	Den totala kostnaden per km ökade med 16 %. Beloppet 84 miljoner euro är betalningar till koncessionshavaren.	328,6	Eruf och Sammanhållningsfonden	Initialt utanför balansräkningen, bokfördes inte i balansräkningen förrän efter nystarten	nej
	Spanien											
4	Transport: Motorvägen A-1 ⁴	Koncession i 19 år (till 2026), byggarbetet är klart	24	475	633	158	33 %	Det planerade arbetet måste ändras.	2,2	Margueritefonden	i balansräkningen	nej
5	Transport: Motorvägen C-25 ⁵	Koncession i 33 år (till 2044), byggarbetet är klart	14	695	838	144	21 %	Det planerade arbetet måste ändras och kontraktet omförhandlas.	70	LGTT	i balansräkningen	nej
	Irland											
6	Transport: Motorvägen N17/18 ⁶	Koncession i 25 år (till 2042), byggarbetet pågår	ej tillämpligt	946	ej tillämpligt	ej tillämpligt	se kommentar	Projektets byggfas pågick när revisionen genomfördes.	2,7	Margueritefonden	utanför balansräkningen	ej tillämpligt
7	IKT: <i>National Broadband Scheme</i> ⁷	Projektöverenskommelse på 5,7 år, byggarbetet är klart	0	223	169	ej tillämpligt	se kommentar	Projektet genererade lägre intäkter än förväntat i förhållande till den ursprungliga upphandlingen eftersom konsumenternas utnyttjande var mycket lägre än planerat. Det påverkade även de övergripande driftskostnaderna, vilket minskade projektets ursprungligen planerade finansiering.	36	Eruf	utanför balansräkningen	ej tillämpligt

	Sektor/projekt	Kontraktets status och varaktighet	Försening i månader	Planerad total projektkostnad	Preliminär total projektkostnad	Ytterligare kostnader som den offentliga partnern står för	Kostnadsökning i procent	Kommentar	EU-stöd	Källa till EU-finansieringen	I/utanför balansräkningen	Jämförelsemodell för offentlig sektor
				I miljoner euro					I miljoner euro			
8	IKT: Metropolitan Area Networks ⁸	Upp till 25 år från den senaste MAN-certifieringen.	ej tillämpligt	117	84	ej tillämpligt	se kommentar	Projektets omfattning minskades och den genomsnittliga kostnaden för varje stad som täcktes in ökade med 4,2 %. I kostnadsbeloppet ingår inte driften och underhållet av infrastrukturen, för vilka det finns ett separat kontrakt, och bidraget från lokala myndigheter.	42,1	Eruf	i balansräkningen	ej tillämpligt
	Frankrike											
9	IKT: <i>Le numérique au service des Girondins</i> ⁹	20 år (till 2029), byggarbetet är klart	16	146	143	- 4	- 2 %	Infrastrukturen var klar i tid, men beställningen av projektet försenades 16 månader av administrativa skäl.	12,5	Eruf	i balansräkningen	ja
10	IKT: <i>SPTHD Comomunauté de l'agglomération de Pau Pyrénées</i> ¹⁰	15 år (till 2018), byggarbetet pågår	ej tillämpligt	18	31	13	73 %	Projektets byggfas pågick när revisionen genomfördes. Kostnadsökningar på 73 % för att uppfylla regeländringar.	7,7	Eruf	i balansräkningen	ej tillämpligt
11	IKT: Proximit-e bredband i Meurthe et Moselle ¹¹	26 år (till 2034), byggarbetet är klart	2	148	148	0	0 %		5,9	Eruf	i balansräkningen	ja
12	IKT: <i>Haute Pyrénées numérique</i> ¹²	22 år (till 2031), byggarbetet är klart	0	107	106	- 1	- 1 %		0,9	Eruf	i balansräkningen	ja
	Totalt			9 618	8 156	1 490			2 169			

¹ Projektet omfattar följande: a) utformning, finansiering, byggande, drift och underhåll av en ny 174 km lång motorväg, och b) drift, underhåll och exploatering av ett avsnitt mellan Skarfia och Raches (57 km) av motorvägen Aten-Thessaloniki, som byggts av grekiska staten (DBFMO).

² I projekten ingår följande: a) utformning, byggande, drift, underhåll och exploatering av en ny motorväg på 283,7 km som kopplar samman de grekiska städerna Korinthos och Tsakona, och b) drift, underhåll och exploatering av två befintliga motorvägsavsnitt från staden Elefsina, nära Aten, till Korinthos (längd 63,2 km) och motorvägsförbifarten vid Patra (längd 18,3 km) (DBFMO).

³ I projektet ingår följande: a) utformning, byggande, drift, underhåll och exploatering av en ny 76 km lång motorvägssträcka som kopplar samman Tripoli och Kalamata och ytterligare en ny motorvägssträcka på 47 km som kopplar samman den motorvägen från Lefktro med Sparta, samt b) uppgradering, drift, underhåll och expolatering av ett 82 km långt avsnitt av den befintliga motorvägen mellan Korinth och Tripoli (DBFMO).

⁴ Projektet gäller uppgradering till motorvägsstandard och underhåll av motorvägen A-1 (avsnittet Santo Tomé del Puerto – Burgos) på en sträcka av totalt 150,12 km (DBFMO).

⁵ Projektet gäller byggande av dubbla filer, uppgradering till motorvägsstandard och vägunderhåll (DBFMO).

⁶ Ett DBFMO-projekt om en ny 53 km lång tvåfilig motorväg från Gort till Tuam och en förbifartsled väster om Tuam samt 4 km tvåfilig motortrafikledsförbifart väster om Tuam (DBFMO).

⁷ NBS-projektets mål är att uppmuntra och säkerställa tillhandahållandet av bredbandstjänster till rimligt pris i identifierade målområden där sådana tjänster för närvarande saknas (utdrag ur projektöverenskommelsen).

⁸ Andra fasen av ett program med traditionell upphandling av mellanliggande öppna operatörsoberoende fiberoptiska nät som görs av lokala myndigheter och därefter överlämnas i koncession till en privat partner som svarar för förvaltning, underhåll och vidareförsäljning till kommunikationsoperatörer (traditionell upphandling och koncession).

⁹ Projektet gäller byggandet och exploateringen av en telekommunikationsinfrastruktur med hög hastighet i departementet Gironde. Syftet med projektet är att tillhandahålla internettjänster med mycket hög hastighet (dvs. över 30 Mbit/s) (*très haut débit*) till industriområden (ZAE) och offentliga inrättningar, liksom internettjänster med hög hastighet (dvs. över 2 Mbit/s) (*haut débit*) till befolkningen i "vita" områden där tjänsteleverantörer inte tar initiativ till privata satsningar på grund av dålig lönsamhet (*contrat de partenariat*).

- ¹⁰ Projektet gäller exploateringen och kommersialiseringen av en telekommunikationsinfrastruktur med mycket hög hastighet i tätorten Pau-Pyrénées. Syftet med projektet var att tillhandahålla internettjänster med hög hastighet (dvs. över 10 Mbit/s) (*haut débit*) till alla användare i *Communauté d'Agglomération de Pau Pyrénées (délégation de service public)*.
- ¹¹ Projektet gäller byggandet och driften av ett nät för telekommunikationsinfrastruktur med hög hastighet i departementet Meurthe et Moselle. Syftet med projektet var att tillhandahålla en basinfrastruktur för fibernät och hundra procentig internettäckning med en lägsta hastighet på 2 Mbit/s, varav 95 % med en hastighet på över 6 Mbit/s, genom att blanda olika tekniker: fiberoptik, ADSL och WiFiMax (*contrat de partenariat*).
- ¹² Projektet gäller byggandet och driften av ett nät för telekommunikationsinfrastruktur med hög hastighet i departementet Hautes Pyrénées. Syftet med projektet var att tillhandahålla en basinfrastruktur för fibernät och hundra procentig internettäckning med en lägsta hastighet på 2 Mbit/s, och över 20 Mbit/s för alla offentliga inrättningar och industriområden, genom att blanda olika tekniker: fiberoptik, ADSL, WiMAX och satellit (*contrat de partenariat*).

BILAGA IV

Offentlig-privata partnerskapsprojekt – Översikt över potentiella fördelar och risker samt granskningsiakttagelser avseende revisionens inriktning och omfattning

Teoretiska fördelar med offentlig-privata partnerskap	Risker	Granskningsiakttagelser avseende revisionens inriktning och omfattning: Tolv EU-medfinansierade offentlig-privata partnerskap (sex motorvägar och sex IKT-projekt) i fyra medlemsstater: Frankrike, Grekland, Irland och Spanien	
		Positiva	Negativa
Kan göra det möjligt att genomföra storskaliga projekt i en enda upphandling	Lägre konkurrens på grund av storleken på den infrastruktur som ska upphandlas Illusionen om vad man har råd med, det vill säga att statens budget används till fler eller större projekt än vad man normalt skulle ha råd med.	Ytterligare finansiering gjorde det möjligt för offentliga myndigheter att slutföra storskaliga infrastrukturplaner.	Genomförandet av storskaliga projekt ökade risken för låg konkurrens – och försatte den upphandlande myndigheten i en beroendeställning – och projektets samlade komplexitet. Det gällde till exempel en motorväg i Grekland, där två av de fyra kandidater som bjöds in att lämna anbud gjorde det, men endast ett anbud utvärderades i upphandlingens slutfas.
När utformning, finansiering, byggande, drift och underhåll av ett projekt samlas i ett enda kontrakt kan det vara en garanti för en livstidsstrategi som ger långsiktiga fördelar.	Finansiering av hela byggkostnaden genom den privata partnern kan försvåra och försena ingåendet av offentlig-privata partnerskap, höja de finansiella kostnaderna och utsätta den privata partnern för högre finansiella risker. När olika faser kombineras i ett enda kontrakt tillkommer detaljerade krav och risker i upphandlingsförfarandet, vilket kan leda till förseningar.		Upphandlingen för ett motorvägsprojekt i Irland försenades med tre år, vilket ledde till att hela upphandlingen pågick i fem år, på grund av svårigheter att ingå ett offentlig-privat partnerskap. Alla tre motorvägsprojekten i Grekland sköts upp på grund av att långivare drog sig ur projektet. Kombinationen av upphandling för offentlig-privata partnerskap och IKT-

Teoretiska fördelar med offentlig-privata partnerskap	Risker	Granskningsiakttagelser avseende revisionens inriktning och omfattning: Tolv EU-medfinansierade offentlig-privata partnerskap (sex motorvägar och sex IKT-projekt) i fyra medlemsstater: Frankrike, Grekland, Irland och Spanien	
		Positiva	Negativa
	Kontrakt med lång löptid lämpar sig inte för den snabba tekniska utvecklingen.		projekt och snabbt ändrade tekniska förutsättningar ledde till ytterligare kostnader och potentiella överlappningar med kommande initiativ (som i Frankrike och tre av fyra bredbandsprojekt).
Riskdelning och riskfördelning till den part som är bäst lämpad att hantera dem	Riskfördelningen kan påverkas av de deltagande parternas förhandlingsskicklighet, vilket kan leda till otillfredsställande resultat. Riskfördelningen kan påverkas av överväganden om den statistiska behandlingen av projektet.		Riskfördelningen var antingen inkonsekvent (t.ex. avkastning med 14 % på den privata parternas riskkapital trots låg riskexponering) eller olämplig eftersom alltför hög efterfrågerisk lades över på den privata partnern (dvs. hela trafikrisken). I ett fall tog sanktioner och bonusar ut varandra, vilket ledde till att den privata partnern inte tog någon risk (= oändamålsenlig riskfördelning).
Kostnads- och tidseffektivitet	Ytterligare krav förlänger troligen upphandlingen, vilket neutraliserar eventuella effektivitetsvinster under byggandet. Förseningar beror ofta inte på om projektet upphandlas traditionellt eller som ett offentlig-privat partnerskap.		Upphandlingarna var mycket försenade på grund av att alternativet offentlig-privat partnerskap hade valts eller av faktorer som inte kunde påverkas. Under byggfasen: sju av de nio slutförda projekten var försenade (mellan två och 52 månader), vilket ledde till extra kostnader på

Teoretiska fördelar med offentlig-privata partnerskap	Risker	Granskningsiakttagelser avseende revisionens inriktning och omfattning: Tolv EU-medfinansierade offentlig-privata partnerskap (sex motorvägar och sex IKT-projekt) i fyra medlemsstater: Frankrike, Grekland, Irland och Spanien	
		Positiva	Negativa
	Effekter av brister i projektplaneringen och projektgenomförandet förstärks och kan leda till stora kostnader för den offentliga partnern.		1,5 miljarder euro (mest i Grekland med 1,2 och Spanien med 0,3) som den offentliga partnern fick bära (varav 30 % medfinansierades av EU) eftersom de orsakades av omständigheter som den offentliga partnern hade huvudansvaret för.
Mer realistiska och välgrundade bedömningar av nödvändiga infrastrukturbehov och framtida användning	Offentliga partner kan komma att förlita sig på bedömningar som görs av privata partner, vars mål kanske inte överensstämmer med allmänintresset. Infrastruktur som betalas i flera omgångar och, ibland, bokförs utanför balansräkningen, kan minska incitamentet att på lämpligt sätt storleksanpassa projekt till behoven.		De flesta granskade offentlig-privata partnerskapsalternativen hade valts utan att det gjorts en grundlig analys (t.ex. med en jämförelsemodell för offentlig sektor) och det var därför inte klarlagt att det alternativet gav mest valuta för pengarna och skyddade allmänintresset genom att säkerställa att olika upphandlingsmetoder fick samma förutsättningar (t.ex. offentlig-privata partnerskap respektive traditionell upphandling). Valet av alternativet offentlig-privat partnerskap förhindrade inte att det formulerades överoptimistiska scenarier om den framtida efterfrågan och planerade infrastrukturen (t.ex. i ett IKT-projekt var konsumenternas

Teoretiska fördelar med offentlig-privata partnerskap	Risker	Granskningsiakttagelser avseende revisionens inriktning och omfattning: Tolv EU-medfinansierade offentlig-privata partnerskap (sex motorvägar och sex IKT-projekt) i fyra medlemsstater: Frankrike, Grekland, Irland och Spanien	
		Positiva	Negativa
			faktiska utnyttjande 69 % mindre än förväntat).
Högre standard på underhåll och tjänster	Avsaknad av automatiska justeringar med hjälp av sanktioner kan, i synnerhet vid kontrakt med långa löptider, minska den privata partners incitament att se till att underhållet är av god kvalitet.	Långsiktig budgetering, särskilt när det gäller underhåll, kan potentiellt leda till att tjänster och underhåll håller god nivå så länge kontraktet pågår.	
Under vissa förutsättningar tillåter EU:s redovisningsram att offentligt deltagande i offentlig-privata partnerskap bokförs utanför balansräkningen, vilket uppmuntrar användningen av dem för att förbättra efterlevnaden av eurons konvergenskriterier.	Om olika upphandlingsalternativ inte ges samma förutsättningar kan det leda till att urvalet påverkas. Det kan läggas mindre vikt vid hänsynen till valuta för pengarna när alternativet offentlig-privat partnerskap väljs. När offentlig-privata partnerskap redovisas utanför balansräkningen kan den information som tillhandahålls bli ofullständig.	Endast i en av de fyra granskade medlemsstaterna (Frankrike) redovisas systematiskt offentlig-privata partnerskapsprojekt i balansräkningen.	I fem av de tolv granskade projekten (med en total kostnad på 7,9 miljarder euro) hade stor vikt lagts vid möjligheten att redovisa offentlig-privata partnerskap utanför balansräkningen när alternativet offentlig-privat partnerskap valdes. Detta ökar risken för negativa sidoeffekter som kan ge sämre valuta för pengarna, obalanserad riskdelning och sämre insyn.
Heltäckande rättsliga och institutionella ramar kan stödja genomförandet av offentlig-privata partnerskapsprojekt.	Avsaknad av lämpliga strategier för hur offentlig-privata partnerskap ska användas inom en övergripande investeringspolitik och av lämpliga lagar om offentlig-privata partnerskap och standardkontrakt kan tillsammans med bristen på lämplig		Kommissionens och medlemsstaternas institutionella och rättsliga ramar bidrog till de undermåliga prestationer som vi såg på projektnivå, till exempel begränsad sakkunskap i offentlig sektor och begränsad kapacitet att genomföra offentlig-privata

Teoretiska fördelar med offentlig-privata partnerskap	Risker	Granskningsiakttagelser avseende revisionens inriktning och omfattning: Tolv EU-medfinansierade offentlig-privata partnerskap (sex motorvägar och sex IKT-projekt) i fyra medlemsstater: Frankrike, Grekland, Irland och Spanien	
		Positiva	Negativa
	administrativ kapacitet leda till att det genomförs färre offentlig-privata partnerskapsprojekt.		partnerskap samt brist på enhetlighet i strategin för användning av offentlig-privata partnerskap. De motsvarar därför inte EU:s ökade betoning av en bredare och intensivare användning av offentliga medel för att mobilisera privata medel och till den roll som offentlig-privata partnerskap kan spela i det avseendet.

KOMMISSIONENS SVAR PÅ EUROPEISKA REVISIONSRÄTTENS SÄRSKILDA RAPPORT

”EU-STÖDDA OFFENTLIG-PRIVATA PARTNERSKAP: DE POTENTIELLA FÖRDELARNA URHOLKAS BETYDLIGT AV OMFATTANDE BRISTER”

SAMMANFATTNING

III.

Första strecksatsen: Kommissionen anser inte att ett projekts mycket stora omfattning och storlek nödvändigtvis minskar graden av konkurrens, eftersom sådana projekt läggs ut på anbud på internationell nivå. Generellt sett är byggmarknaderna inom EU och EES tillräckligt stora för att möjliggöra en tillfredsställande konkurrens.

Kommissionen konstaterar att storskaliga projekt oftast genomförs av konsortier för att samla alla nödvändiga tekniska, mänskliga och finansiella resurser, vilket gör det möjligt för den valda anbudsgivaren att erbjuda alla de produkter eller tjänster som efterfrågas.

Andra strecksatsen: Kommissionen understryker att den förseningsperiod, som i merparten av de berörda projekten uteslutande kan tillskrivas valet av offentlig-privat partnerskap utgjorde en bråkdel av den totala tid som upphandlingsförfarandet varade. Detta var nödvändigt på grund av det faktum att kontraktet för sådana storskaliga projekt, i vissa fall (Grekland), måste ratificeras av det nationella parlamentet i enlighet med nationell lagstiftning.

Se också kommissionens svar på punkterna 30 och 31.

Tredje strecksatsen: Kommissionen medger att de granskade projekten var föremål för förseningar och kostnadsöverskridanden. Den anser dock att när det gäller de exempel som anges i punkt 34 var förseningarna och kostnadsförändringarna inte nödvändigtvis kopplade till valet av tillvägagångssätt för upphandlingen. Den erinrar också om följderna av statsskuldskrisen och den recession som påverkade den europeiska ekonomin.

Kommissionen erinrar om att valet av offentlig-privat partnerskap som samarbetsform omfattas av medlemsstaternas (delad förvaltning) eller den projektansvariges befogenhetsområde. Infrastrukturprojekt kännetecknas, särskilt större projekt och oberoende av upphandlingsmodell, av den långa tid det tar att inleda och utveckla projektförslaget.

Fjärde strecksatsen: Kommissionen konstaterar att de slutförda motorvägsprojekt i Grekland som revisionsrätten granskade utgjorde ett betydande bidrag till genomförandet av TEN-T-stomnätet, trots de extremt ogynnsamma ekonomiska förhållandena i Grekland sedan 2009. Den konstaterar också att de aktuella trafikuppgifter som fanns tillgängliga för Moreas-motorvägen fram till slutet av 2017 tyder på ett utnyttjande som ligger mycket nära prognosen för den återställda driften. Vad gäller Olympia-motorvägen anser kommissionen, av de orsaker som anges i svaret på punkt 38, att det är rimligt att förvänta sig att trafikvolymuppgifterna för 2018 – det första hela året då projektet är i bruk – kommer att förbättras.

Kommissionen understryker vidare att den finansiella krisen, som också revisionsrätten hänvisar till, för det första hade en allvarlig inverkan på projektens ursprungliga prognostiserade trafik- och intäktsvolym (som togs fram under perioden 2000–2006). För det andra medförde den en likviditetskris och en allvarlig ovilja att ta risker som drabbade alla deltagande banker, vilket kommissionen anser gav upphov till de exceptionella förhållanden under vilka de granskade grekiska motorvägarna uppfördes. Kommissionen noterar att det finns exempel på offentlig-privata partnerskap i Grekland från mitten av 90-talet som ger konkreta fördelar.

Femte strecksatsen: Vad gäller de grekiska motorvägsprojekten och de finansierade avsnitt som nämns i punkt 45, erinrar kommissionen om att utformningen av de offentlig-privata partnerskapen

för den grekiska motorvägen var ett beslut som ensamt fattades av de grekiska myndigheterna. Dessa projekt motiveras av sina socioekonomiska fördelar.

Vad gäller den nationella bredbandsplanen i Irland, erinrar kommissionen om att antalet anslutningar inte specificerades i kontraktet för bredbandsplanen, utan den slutliga förväntade utnyttjandegraden var den valda anbudsgivarens marknadsprognos.

Se kommissionens svar på punkterna 45, 46 och ruta 1.

Sjunde strecksatsen: Kommissionen noterar att medlemsstaterna har ansvar för att analysera potentialen om huruvida offentlig-privata partnerskap kan ge ytterligare valuta för pengarna.

När det gäller att genomföra större projekt som finansieras genom de europeiska struktur- och investeringsfonderna som offentlig-privata partnerskap påpekar kommissionen att en ekonomisk och finansiell analys föreskrivs, som en del av kostnadsnyttoanalysen, för offentlig-privata partnerskap i förordningen om gemensamma bestämmelser för perioden 2014–2020. Se kommissionens svar på punkt 53.

Kommissionen understryker att användningen av jämförelsemodellen för offentlig sektor ska uppfylla ett stort antal villkor. Se kommissionens svar på punkt 50.

När det gäller vissa av de granskade projekten har olika analyser gjorts under urvalsförfarandet, vilket har lett till slutsatsen att det enda realistiska alternativet är en kombination av tillgängliga EU-medel och nationella medel med privata medel.

Se kommissionens svar på punkterna 50 och 52.

Åttonde strecksatsen: Riskfördelningen inom ett visst kontrakt är mångskiftande. Kommissionen anser att alla dessa aspekter är viktiga vid bedömningen av faktorer såsom varje privat partners räntabilitet. Eftersom det finns stora skillnader mellan enskilda offentlig-privata partnerskap anser kommissionen att enskilda frågor bör bedömas från fall till fall. Även om kommissionen medger att viss praxis skulle kunna göras mer enhetlig konstaterar den också att den inte har någon rättslig grund för att kunna ingripa i förhandlingarna mellan parterna.

Beslutet att välja offentlig-privat partnerskap som samarbetsform utgör inte nödvändigtvis något hinder mot att bestämmelser införs som säkerställer den flexibilitet som krävs för att möjliggöra utveckling som följer av tekniska förändringar. Vad gäller bredbandsprojektet i Frankrike, se också kommissionens svar i ruta 3.

IV. Kommissionen betonar att olika kanaler som erbjuder bistånd redan finns tillgängliga för medlemsstaterna, t.ex. Jaspers, EIB:s centrum för investeringsrådgivning, Europeiska expertcentrumet för offentlig-privata partnerskap (Epec) och stödtjänsten för strukturreformer (SRSS), som inrättades inom ramen för stödprogrammet för strukturreformer (SRSP). I sitt meddelande av den 3 november 2017 införde kommissionen en helpdesk, en anmälningsmekanism och en mekanism för utbyte av information som syftar till att hjälpa medlemsstaterna och de upphandlande myndigheterna att utforma sina stora infrastrukturprojekt.

Se kommissionens svar på punkterna 85 och 87.

V. Kommissionen konstaterar att offentlig-privata partnerskap är mer komplexa än rent offentliga projekt och kräver nödvändig sakkunskap från nationella myndigheter. Även om beslutet att välja upphandlingsmodellen offentlig-privata partnerskap ingår i det nationella befogenhetsområdet ger kommissionen tillgång till stöd (se exempel i kommissionens svar på punkt IV) till de nationella myndigheterna på deras begäran i syfte att ta fram projekt av god kvalitet, inklusive offentlig-privata partnerskap.

När det gäller möjligheten att redovisa offentlig-privata partnerskapsprojekt som poster utanför balansräkningen har Eurostat, i samarbete med Epec, redan utarbetat en vägledning om statistisk behandling av offentlig-privata partnerskap som har tagits emot väl av berörda parter. (Se kommissionens svar på punkt 72.) I vägledningen krävs att offentlig-privata partnerskapsprojekt genomförs på grundval av valuta för pengarna, en lämplig riskfördelning och effektiv förvaltning, med särskild hänsyn tagen till överkomliga priser och finansiellt ansvarstagande.

a) Kommissionen godtar rekommendationen i den mån som kommissionen berörs, med förbehåll för kommissionens svar på rekommendationerna 2–5. Se också kommissionens svar på rekommendation 1.

b) Kommissionen noterar att denna rekommendation (rekommendation 2) riktar sig till medlemsstaterna.

c) Kommissionen noterar att en del av den relaterade rekommendationen (rekommendation 3a) riktar sig till medlemsstaterna. Vad gäller större projekt som finansieras genom de europeiska struktur- och investeringsfonderna, se kommissionens svar på punkt 53. Se också kommissionens svar på rekommendation 3a.

Kommissionen anser att den del av rekommendationen som kommissionen godtar och som rör säkerställande av revisionsrättens tillgång till begärd information (rekommendation 3b) redan har genomförts. Se kommissionens svar på rekommendation 3b.

d) Kommissionen noterar att en del av den relaterade rekommendationen (rekommendation 4a) riktar sig till medlemsstaterna.

Av de orsaker som anges i kommissionens svar på punkt 4b godtar inte kommissionen den del av rekommendationen som uppmanar den att föreslå ändringar av lagstiftningen för att koncentrera finansiellt stöd till framtida offentlig-privata partnerskap inom sektorer som den anser har hög strategisk relevans och som är förenliga med partnerskapens långsiktiga åtaganden, såsom TEN-T:s stomnätverk (rekommendation 4b).

e) På grund av de orsaker som anges i kommissionens svar på rekommendation 5a kan inte kommissionen godta den del av rekommendation nr 5 som uppmanar den att koppla EU-stöd till offentlig-privata partnerskapsprojekt för att säkerställa att valet av partnerskapsalternativet motiverades av valuta för pengarna (rekommendation 5a), och inte otillbörligt påverkades av överväganden som rör budgetbegränsningar eller deras statistiska behandling.

Kommissionen konstaterar att den del av rekommendation 5 som uppmanar medlemsstaterna att öka insynen genom att offentliggöra periodiska förteckningar över offentlig-privata partnerskapsprojekt som innehåller tillräckliga och relevanta uppgifter om de finansierade tillgångarna, de framtida åtagandena och deras behandling i balansräkningen, samtidigt som skyddet av sekretessbelagd och kommersiellt känsliga uppgifter bibehålls (rekommendation 5b), riktar sig till medlemsstaterna.

Kommissionen godtar den del av rekommendationen som förklaras i kommissionens svar på rekommendation 5c, där kommissionen uppmanas att bedöma den ytterligare komplexiteten hos offentlig-privata partnerskapsprojekt med kombinerad EU-finansiering, mot bakgrund av ytterligare åtgärder som syftar till att förenkla relevanta regler och förfaranden för EU-program (rekommendation 5c).

INLEDNING

6. Även om det i ENS 2010 tillåts att man redovisar offentlig-privata partnerskap som poster utanför den offentliga sektorns balansräkning, om merparten av riskerna och fördelarna bärs av den

privata parten, finns det inget klart samband vad gäller incitament. I ett fåtal länder ingår offentlig-privata partnerskap alltid i den offentliga sektorns balansräkning.

10. Under hela genomförandet av Europa 2020-strategin bedöms de nationella ramarna för offentlig-privata partnerskap regelbundet och rekommendationer utfärdas i syfte att göra dem effektivare.

IAKTTAGELSER

27. Kommissionen anser att de grekiska myndigheternas ståndpunkt, nämligen att tillgängliga offentliga nationella medel och EU-medel inte var tillräckliga för att slutföra de transeuropeiska motorvägarna i Grekland inom en rimlig tidsfrist, är giltig. Dessutom motiverade de tidigare systematiska och betydande förseningarna i samband med uppförandet av andra avsnitt av stomtransportnätet, som de grekiska myndigheterna upphandlat som offentliga bygg- och anläggningsarbeten, valet av det offentlig-privata partnerskapet. De fem motorvägskoncessionerna ingick i den nationella strategiska referensramen för Grekland under programperioden 2007–2013 för Eruf och Sammanhållningsfonden.

Den ekonomiska krisen motiverade att de två motorvägskoncessionernas omfattning reducerades.

28. Kommissionen anser inte att ett projekts mycket stora omfattning och storlek nödvändigtvis minskar graden av konkurrens, eftersom sådana projekt läggs ut på anbud på internationell nivå. Generellt sett är byggmarknaderna inom EU och EES tillräckligt stora för att möjliggöra en tillfredsställande konkurrens.

Kommissionen konstaterar vidare att sådana storskaliga projekt oftast genomförs av konsortier just för att samla alla nödvändiga tekniska, mänskliga och finansiella resurser, vilket gör det möjligt för den valda anbudsgivaren att erbjuda alla de produkter eller tjänster som efterfrågas.

29. Kommissionen är medveten om särdragen i den särskilda situation som föreligger i fallet med motorvägen i centrala Grekland.

I Grekland drog dock den stora omfattningen av upphandling genom offentlig-privata partnerskap för motorvägsprojekt faktiskt till sig anbudsgivare från hela Europa.

30. Kommissionen anser att de svårigheter som uppkom på marknader som hamnat under press under krisen 2008, med tanke på krisens oväntade art och omfattning, inte kunde kopplas till de offentlig-privata partnerskapsmekanismerna eller det åtföljande behovet av ett övergripande tillvägagångssätt för projektens genomförande, finansiering, drift och underhåll. Vidare behandling av frågor som rör långsiktiga projekt kan i många fall betraktas som god praxis.

31. Kommissionen medger att bara 3,5 månader av de sammanlagt 6,5 år som krävdes för upphandlingen av de grekiska motorvägarna uteslutande hänförde sig till valet av offentlig-privata partnerskapsprojekt som samarbetsform. Det grekiska parlamentets ratificering av kontrakten föreskrivs i den nationella lagstiftningen för varje individuellt offentlig-privat partnerskap och koncessionsprojekt vars totala kostnad överstiger 500 miljoner euro. Den är inte relaterad till avsaknaden av en rättslig ram för koncessioner på EU-nivå, utan är snarare kopplad till behovet av att på nationell nivå reglera sådana frågor som insamling av vägavgifter, flygplatsavgifter osv.

34. Kommissionen anser att de kostnadsförändringar och förseningar som avses i detta exempel inte nödvändigtvis är kopplade till upphandlingsförfarandet.

I Frankrikes fall hanterades de sporadiska ökningarna av budgetbehoven av den privata motparten, där kontraktsvillkoren för det offentlig-privata partnerskapet iakttogs fullt ut.

a) Vad gäller C-25-motorvägsprojektet i Spanien var, i enlighet med informationen från EIB, projektets finansiella slutförande kraftigt försenat, men detta var en följd av den globala

finansskrisen. Omförhandlingen av koncessionskontraktet speglade krisens inverkan på projektets finansieringskostnader och trafikvolym. Infrastrukturen blev tillgänglig för allmänheten i januari 2013, det vill säga sju månader före den tidsfrist som planerats efter omförhandlingen (augusti 2013).

b) Kommissionen noterar att IKT-projektet Pau Pyrénées var särskilt innovativt vid denna tidpunkt, eftersom inga andra lokala franska myndigheter hade inlett liknande projekt. Kravspecifikationer fastställdes men ingen privat aktör var i stånd att uppfylla kraven och det fanns inget standardkontrakt tillgängligt för denna typ av projekt, varken på regional eller nationell nivå. Finansieringsordningen översändes till den franska regionala revisionsmyndigheten. Projektet gav följande positiva resultat: målet att skapa en digital infrastruktur i ett inlandsområde uppnåddes fullt ut, priset för varje anslutning för enskilda konsumenter är likvärdigt med det för nyare projekt, under de senaste åren uppnåddes ett positivt ekonomiskt resultat och det särskilda målet att uppnå 55 000 anslutningar överskreds.

c) Kommissionen är medveten om att de irländska myndigheterna genomförde en grundlig översyn för att ompröva de 95 städer som valts ut för IKT-projektet MAN efter betydande förändringar på telekommunikationsmarknaderna och tillgången till bredband i Irland. Resultatet av dessa omprövningar ledde till att MAN-nätverket byggdes i 66 städer istället för i 95 städer. Denna översyn var nödvändig efter det att upphandlingen och byggandet av vissa delar av MAN-nätverket redan hade inletts.

De högre kostnaderna för MAN-nätverket i varje stad härrörde från beslutet att bygga effektivare fibernät i stället för trådlösa lösningar i ett antal urvalda städer. Beslutet att göra detta var av strategisk karaktär, eftersom det gav tillgång till kritisk uppdaterad infrastruktur som har stått sig genom åren.

35. Dessa tre granskade koncessionskontrakt, som undertecknades 2007, står för en planerad total projektkostnad på 6,743 miljarder euro, dvs. cirka 25 % av de totala kostnaderna för alla offentlig-privata partnerskapsprojekt som revisionsrätten granskade inom ramen för denna revision. Kontrakten i fråga var dock baserade på analyser av uppgifter och prognoser för den trafikvolym och de intäkter som gjordes under perioden 2000–2006, då den grekiska bruttonationalprodukten (BNP) ökade med i genomsnitt 3 % per år. Dessa prognoser påverkades givetvis av krisen 2009 i Grekland, för det första genom en aldrig tidigare skådad minskning av trafikvolymen och intäkterna för motorvägarna i konstruktionsfasen, och för det andra genom en likviditetskris och en allvarlig ovilja att ta risker som drabbade alla deltagande banker. Det bör erinras om att den grekiska statsskuldskris som bröt ut 2009 ledde till den historiskt sett djupaste och längsta recession som någonsin har registrerats i ett enda land under de senaste två århundradena. Av dessa orsaker anser kommissionen att de förhållanden under vilka de granskade grekiska motorvägarna byggdes var exceptionella. Kommissionen noterar att det finns exempel på offentlig-privata partnerskap i Grekland från mitten av 90-talet som ger konkreta fördelar.

38. Kommissionen anser att de ytterligare belopp som gjordes tillgängliga genom EU och den offentliga sektorn i Grekland var motiverade för att göra det möjligt att återställa de avstannade motorvägsprojekten. Detta ”återställande” möjliggjorde ett slutförande i mars 2017 av de granskade motorvägskoncessionerna, vilka drabbades av allvarliga bakslag under åren 2009–2013 till följd av den ekonomiska krisen i Grekland.

Kommissionen konstaterar att de slutförda projekten utgör ett betydande bidrag till genomförandet av TEN-T-stomnätet, trots de extremt ogynnsamma ekonomiska förhållandena i Grekland sedan 2009.

Den konstaterar också att de aktuella trafikuppgifter som fanns tillgängliga för Moreas-motorvägen fram till slutet av 2017 tyder på ett utnyttjande som ligger mycket nära prognosen för den återställda

driften och mer optimistiska utsikter vad gäller framtida trafikvolym. Vad gäller Olympia Odos-motorvägen, som helt slutfördes och gjordes tillgänglig för användarna i sin helhet först i augusti 2017, ligger trafikvolymen för år 2017 15 % lägre än prognoserna under den ”återställda” driften vad gäller förväntad årlig trafikvolym med ett fullständigt slutfört projekt. Det är rimligt att förvänta sig att trafikvolymuppgifterna för 2018, det första hela året då hela projektet kommer att användas, kommer att förbättras.

När det gäller Moreas-motorvägskoncessionen mäts årliga trafikvolym och intäkter i princip under hela koncessionen, och inte enbart i de enskilda avsnitten, såsom avsnittet Lefktron-Sparti.

Det centrala motorvägsavsnittet levererades den 22 december 2017 och inga trafikuppgifter finns tillgängliga.

39.

Tredje stycket: Kommissionen noterar att det i koncessionskontrakten finns tydliga bestämmelser om riskerna för förseningar på grund av arkeologiska miljötillstånd och markexproprieringar.

40.

Kommissionen noterar att när det gäller Olympia-motorvägskoncessionerna i Grekland, minskade kapitalkostnaden för byggandet av motorvägen vid återställandet av driften, från 2 220 miljoner euro till 1 238 miljoner euro, eftersom projektets fysiska omfattning har reducerats avsevärt.

45. Kommissionen noterar att utformningen av de offentlig-privata partnerskapen för de grekiska motorvägarna var ett beslut som ensamt fattats av de grekiska myndigheterna. Dessa projekt motiveras av sina socioekonomiska fördelar. Två offentlig-privata partnerskap för motorvägsprojekt gynnas också av mer lönsamma avsnitt, och detta arrangemang bidrar till att uppnå de regionala utvecklingsmålen.

Ruta 1 – Exempel på en motorväg i Grekland som riskerar att bli kraftigt underutnyttjad

Kommissionen noterar att det fullständiga byggandet av motorvägen E-65 har skjutits upp. Det åligger Grekland att fatta beslut att bygga de återstående avsnitten. Samfinansieringen av det södra avsnittet från Lamia till Xyniada planeras för programperioden 2014–2020 för Eruf och Sammanhållningsfonden. Kommissionen kommer att bedöma projekten enligt de relevanta bestämmelserna i förordningen om gemensamma bestämmelser för de europeiska struktur- och investeringsfonderna som var i kraft när ansökan om EU-finansiering skulle lämnas in till kommissionen.

46. När det gäller det franska projektet, beräknades priser och intäkter på grundval av genomförbarhetsstudier och utvärderingar före det att projektet inleddes. Intäkterna har anpassats till nuvarande faktiska intäkter och inte längre de teoretiska intäkterna. Dessa siffror har utvärderats under 10 år, fram till 2020, men de ligger fortfarande under de ursprungliga förväntningarna.

Den nationella bredbandsplanen som lanserades i januari 2009 uppnådde sitt mål att göra bredband tillgängligt senast hösten 2010 i alla utsedda områden i bredbandsplanens täckningsområde. Även om det är sant att användningen var lägre än väntad specificerades inte antalet anslutningar i bredbandsplanskontraktet, utan den slutliga förväntade användandegraden var den valda anbudsgivarens marknadsprognos. Med beaktande av det totala antagandet av bredband reagerade andra operatörer på bredbandsplanen. 2011 uppgick de totala bredbandsabonnemangen i bredbandsplanens områden (både den nationella bredbandsplanen och kommersialisering) till två tredjedelar av det ursprungliga målet.

50. I fallet med Greklands motorvägar gjordes före upphandlingen en trafikanalys, en ekonomisk analys, en teknisk analys och en rättslig analys av konsulter som valts ut inom ramen för ett öppet och konkurrensutsatt urvalsförfarande. Alla dessa analyser har lett till slutsatsen att det enda

lönsamma alternativet för att slutföra de transeuropeiska motorvägsnätprojekten i Grekland under de kommande 10 åren var att kombinera tillgängliga EU-medel och nationella medel med privata medel. Användningen av jämförelsemodellen för offentlig sektor är föremål för kravet på att uppfylla ett stort antal villkor, eftersom dess metodik bygger på hypotetiska antaganden om den mest sannolika och effektiva formen av leverans för den offentliga sektorn som skulle kunna utnyttjas för att uppfylla alla delar av en specifikation.

Mot bakgrund av den traditionella offentliga upphandlingens långvariga misslyckande skulle jämförelsemodellen för offentlig sektor inte ha gett något mervärde i fråga om beslutet att genomföra motorvägskoncessionskontrakten i Grekland. Både förseningar i traditionella offentliga upphandlingskontrakt för byggentreprenader och bristen på tillräckliga ekonomiska resurser ledde till lösningen med offentlig-privat partnerskap.

När det gäller revisionsrättens tillgång till handlingar hänvisar kommissionen till sitt svar på punkt 51.

51. Kommissionen inför redan klausuler i dokumentationen om de fonder den investerar i, som föreskriver att revisionsrätten har tillgång till dokumentation om medlen. Dessutom förbehåller sig kommissionen rätten att från medlemsstaten begära den information som är relevant för att kontrollera laglighet, korrekthet och resultat över hur utgifterna använts inom ramarna för revisioner som kommissionen får utföra i enlighet med tillämpliga reglerings- och avtalsarrangemang. Den information som kan samlas in inom denna ram kan, när det är nödvändigt, göras tillgänglig för revisionsrätten.

Kommissionen anser att den tillgång till handlingar som revisionsrätten hänvisar till och som är relaterad till identifiering, planering och upphandling bör tillhandahållas av den berörda medlemsstaten, eftersom den sistnämnda i enlighet med dess nationella regler ska säkerställa laglighet, korrekthet och resultatkriterier i upphandlingsförfarandet.

52. I fråga om det irländska projektet krävdes ingen kostnads-nyttoanalys enligt lag och utfördes inte heller under byggandet av fas II av IKT-nätverket MAN. Att byggandet skulle göras ”på ett kostnadseffektivt sätt” var ett av kriterierna i översynen som ledde till en reducering av antalet byggda nätverk. Denna översyn var nödvändig efter det att upphandlingen och byggandet av vissa delar av MAN-nätverket redan hade inletts.

Kommissionen hänvisar till svaret på punkt 34c.

53. När det gäller större projekt inom ramen för de europeiska struktur- och investeringsfonderna är en fullständig ekonomisk och finansiell analys redan planerad för offentlig-privata partnerskap, som en del av den kostnads-nyttoanalys som ingår för större projekt, i enlighet med artikel 101 i förordningen om gemensamma bestämmelser för den nuvarande programperioden 2014–2020 (som specificeras närmare genom kommissionens genomförandeförordning (EU) 2015/207).

56. Kommissionen framhåller att riskfördelningen inom ett visst kontrakt är mångskiftande. Den anser att alla dessa aspekter är viktiga vid bedömningen av faktorer såsom varje privat parts räntabilitet.

b) Riskfördelningen inom ett visst kontrakt är mångskiftande. Även om kommissionen medger att viss praxis skulle kunna göras mer enhetlig konstaterar den också att den inte har någon rättslig grund för att kunna ingripa i förhandlingarna mellan kontraktsparterna.

c) Den ekonomiska krisens omfattning och varaktighet påverkade alla offentliga byggentreprenader och bygg- och anläggningsprojekt i Grekland. I Greklands fall hade en bedömning av efterfrågerisken genomförts både vad gäller E-65- och Moreas-motorvägen. En statlig subvention planerades under dessa projekts driftsfas.

58. När det gäller risken för tekniskt förlegad teknik var infrastrukturen för den nationella bredbandsplanen avsedd att bidra till en senare utbyggnad av 4G-teknik i de berörda områdena.

59. Beslutet att välja offentlig-privat partnerskap som samarbetsform utgör inte nödvändigtvis något hinder mot att bestämmelser införs som säkerställer den flexibilitet som krävs för att möjliggöra utveckling som följer av tekniska förändringar.

Se också kommissionens svar på ruta 3.

Ruta 3 – Offentlig-privata partnerskap och snabb teknisk utveckling – projektet i Meurthe-et-Moselle

Bredbandsprojektet i Meurthe-et-Moselle omfattar och tar hänsyn till den tekniska utvecklingen. Alla telekommunikationsnät måste regelbundet uppgradera sin utrustning. Det är därför nödvändigt att, i fråga om förvaltning och planering, tillhandahålla nästan lika stora investeringar för utveckling som för den ursprungliga investeringen. Fiberoptiska nät var från början utformade för att fungera som en ”rygggrad”, men också som ett transmissionsnät för framtida fiberaccessnät, vilket kommer att begränsa investeringarna när det gäller anpassningen till framtida anläggningar.

62.

b) Kommissionen noterar att den nationella grekiska lagstiftningen med anknytning till storskaliga infrastrukturprojekt på mer än 500 miljoner euro inklusive mervärdesskatt, såsom de fem grekiska motorvägarna, först måste godkännas av en kommitté gemensam för olika ministerier för offentlig-privata partnerskap och koncessioner, på grundval av ett förslag från det behöriga ministeriet. Efter ett positivt yttrande från den kommitté som är gemensam för olika ministerier måste det nationella parlamentet enligt lag granska och slutligen ratificera offentlig-privata partnerskap och koncessionskontrakt. Detta är orsaken till att den rättsliga ramen för offentlig-privata partnerskap i lag 3389/2005 utesluter offentlig-privata partnerskap och koncessioner på över 500 miljoner euro från sitt tillämpningsområde.

Den kommitté som är gemensam för olika ministerier och det särskilda sekretariatet för offentlig-privata partnerskap inom ekonomiministeriet samordnar sina förberedelser och sitt genomförande för offentlig-privata partnerskap och koncessioner i Grekland som understiger 500 miljoner euro. Tre offentlig-privata partnerskapsprojekt som omfattas av lag 3389/2005. Dessa offentlig-privata partnerskapsprojekt och koncessioner ges stöd av det särskilda sekretariatet både under sina förberedelser och sitt genomförande. Tre av projekten i fråga erhöll nyligen internationella priser och utmärkelser: a) 24 skolprojekt inom ramen för offentlig-privata partnerskap erhöll utmärkelsen ”Education deal of the Year 2014” från tidskriften World Finance, b) avfallshanteringsprojektet inom ramen för offentlig-privata partnerskap i västra Makedonien erhöll utmärkelsen ”Waste deal for the year 2014” av samma tidskrift och c) bredbandsprojektet inom ramen för offentlig-privata partnerskap i landsbygdsområden erhöll utmärkelsen ”Europeiska bredbandspriset 2017” från EU-kommissionen i kategorin ”Territoriell sammanhållning i landsbygdsområden och avlägsna områden”.

66. De rättsakter som reglerar genomförandet av EU-medlen och genomförandet av EU-budgeten ger alltid ett konkret område för insatser med EU-instrument, och dessa särskilda villkor är också tillämpliga vad gäller användningen av offentlig-privata partnerskap. Dessa rättsakter fastställer dock inte ytterligare krav som endast gäller för offentlig-privata partnerskap, exempelvis genom att begränsa användningen av offentlig-privata partnerskap för projekt som omfattas av högprioriterade TEN-T-stomnät, osv.

69. Kommissionen medger att offentlig-privata partnerskap är mer komplexa än rent offentliga projekt och kräver nödvändig sakkunskap från nationella myndigheter när det gäller att förbereda och genomföra dem. Kommissionen tillhandahåller stöd till de nationella myndigheterna på deras

begäran, i syfte att ta fram projekt av god kvalitet, inklusive offentlig-privata partnerskap, eventuellt blandade med bidrag från de europeiska struktur- och investeringsfonderna. Jaspers och EIB:s centrum för investeringsrådgivning (se kommissionens svar på punkt 85) är viktiga instrument för att hjälpa medlemsstaterna i denna riktning.

70. Kommissionen konstaterar att för strukturfondernas programperiod 2007–2013 godkände den 28 större projekt som samfinansieras av Eruf och Sammanhållningsfonden. Dessa var offentlig-privata partnerskapsprojekt.

71. Kommissionen understryker att ett antal offentlig-privata partnerskapsprojekt för närvarande håller på att förberedas i flertalet medlemsstater. Dessa ska samfinansieras antingen genom bidrag eller finansieringsinstrument från de europeiska struktur- och investeringsfonderna under programperioden 2014–2020.

72. Kommissionen framhåller att i ett fåtal länder ingår offentlig-privata partnerskap alltid i den offentliga sektorns balansräkning.

För att förbättra det statistiska systemet har Eurostat, i samarbete med Epec, utarbetat en vägledning om statistisk behandling av offentlig-privata partnerskap, vilket har fått mycket positiv respons från alla offentliga och privata berörda parter, inbegripet Ekofinrådet, och de marknadsför denna vägledning i medlemsstaterna.

<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/7204121/epec-eurostat-statistical-guide-en.pdf>

Kommissionens gemensamma svar på punkterna 73 till 75:

Även om det är riktigt att ”hålla offentlig-privata partnerskap utanför balansräkningen innebär att huvuddelen av riskerna och fördelarna överförs på den privata partnern” skulle kommissionen vilja understryka att det i vägledningen om den statistiska behandlingen av offentlig-privata partnerskap som nämns ovan anges att offentlig-privata partnerskap bör ingås på grundval av valuta för pengarna och en lämplig fördelning av risker och driftseffektivitet, med särskild hänsyn tagen till överkomliga priser och långsiktigt finansiellt ansvarstagande.

74. Beslutet att välja offentlig-privata partnerskapsprojekt ingår i det nationella befogenhetsområdet. Kommissionen kan inte besvara revisionsrättens synpunkter.

b) Kommissionen noterar att även i kraftigt skuldyngda länder, såsom Grekland, tillämpades gällande ENS-regler och att efter återställandet har de granskade motorvägskontrakten i de offentlig-privata partnerskapen omklassificerats som poster i balansräkningen.

76. Kommissionen anser att bestämmelsen om offentlig-privata partnerskapsåtaganden och deras tillhörande skyldigheter ingår i det nationella befogenhetsområdet.

Eurostat har, på grundval av information från de nationella statistikkontoren, lämnat information om vilken påverkan medlemsstaternas eventualförpliktelser har på skuld- och underskottsnivåer, inklusive offentlig-privata partnerskap.

Slutsatser och rekommendationer

77. Kommissionen medger att de granskade projekten var föremål för förseningar och kostnadsöverskridanden. Den anser dock att detta inte nödvändigtvis är kopplat till de offentlig-privata partnerskapsprojektens natur. Den erinrar också om följderna av statsskuldskrisen och den recession som påverkade den europeiska ekonomin. Se också kommissionens svar på punkt 34a.

78. Kommissionen noterar att medlemsstaterna har ansvar för att analysera potentialen om huruvida offentlig-privata partnerskap kan ge ytterligare valuta för pengarna.

Rekommendation 1 – En intensivare och bredare användning av offentlig-privata partnerskap bör inte uppmuntras förrän de identifierade problemen har åtgärdats och nedanstående rekommendationer genomförts framgångsrikt

Kommissionen godtar rekommendationen i den mån som kommissionen berörs, med förbehåll för kommissionens svar på rekommendationerna 2–5.

Nationella ramar för offentlig-privata partnerskap bedöms regelbundet under samordningsprocessen och om frågor identifieras uppmanas enskilda medlemsstater att ta itu med dem. Inom ramen för den europeiska planeringsterminen kan landsspecifika rekommendationer beröra aspekter av offentlig-privata partnerskap. Vad gäller den europeiska planeringsterminen och Europa 2020-strategin, finns det inga särskilda incitament för en mer intensiv användning av offentlig-privata partnerskap. I detta sammanhang erkänns i kommissionens landsspecifika analyser redan målen i rekommendationen.

När det gäller sektorsspecifika instrument är offentlig-privata partnerskap ett av de verktyg som ställs till medlemsstaternas och projektledarnas förfogande som ett potentiellt instrument för genomförandet av policyn. Kommissionen har ingen rättslig grund för att anmoda medlemsstaterna att använda mer eller mindre offentlig-privata partnerskap jämfört med traditionell offentlig upphandling.

Vid delad förvaltning av de europeiska struktur- och investeringsfonderna överläts beslutanderätten att använda offentlig-privata partnerskap uteslutande till medlemsstaterna.

79. Se kommissionens svar på punkterna 10 och 28.

80. Kommissionen medger att de granskade projekten var föremål för förseningar och kostnadsöverskridanden. Den anser dock inte att detta nödvändigtvis är kopplat till de offentlig-privata partnerskapens upphandlingsmodell. Den erinrar också om följderna av statsskuldskrisen och den recession som påverkade den europeiska ekonomin.

Kommissionen erinrar om att valet av offentlig-privat partnerskap som samarbetsform omfattas av medlemsstaternas (delad förvaltning) eller den projektansvariges befogenhetsområde. Ett konstant inslag i infrastrukturprojekten är den långa tid det tar från det att projektförslaget tas upp och till den tid det tar att utveckla, oberoende av upphandlingsmodell.

81. Se kommissionens svar på punkterna 22 och 46.

Rekommendation 2 – De ekonomiska konsekvenserna av förseningar och omförhandlingar för de kostnader som bärs av den offentliga partnern i offentlig-privata partnerskap bör minskas

Kommissionen noterar att denna rekommendation vänder sig till medlemsstaterna.

82. Vad gäller större projekt som finansieras genom de europeiska struktur- och investeringsfonderna som offentlig-privata partnerskap, se kommissionens svar på punkt 53.

När det gäller användningen av jämförelsemodellen för offentlig sektor, se kommissionens svar på punkt 50.

83. Se kommissionens svar på punkt 51.

84. Riskfördelningen inom ett visst kontrakt är mångskiftande. Kommissionen anser att alla dessa aspekter är viktiga vid bedömningen av faktorer såsom varje privat partners räntabilitet. Den anser vidare att eftersom det finns stora skillnader mellan enskilda offentlig-privata partnerskap bör enskilda frågor bedömas från fall till fall. Även om kommissionen medger att viss praxis skulle kunna göras mer enhetlig konstaterar den också att den inte har någon rättslig grund för att kunna ingripa i förhandlingarna mellan parterna.

Rekommendation 3 – Valet av alternativet offentlig-privat partnerskap bör baseras på grundliga jämförande analyser av det bästa upphandlingsalternativet

a) Kommissionen noterar att denna del av rekommendationen riktar sig till medlemsstaterna.

Vad gäller större projekt som finansieras genom de europeiska struktur- och investeringsfonderna, se kommissionens svar på punkt 53.

b) Kommissionen godtar delvis denna rekommendation enligt vad som förklaras nedan. Vad gäller den del som godtas anser kommissionen att den redan har genomförts.

Kommissionen inför redan klausuler i dokumentationen om de fonder den investerar i, som föreskriver att revisionsrätt har tillgång till dokumentation om medlen. Dessutom förbehåller sig kommissionen rätten att från medlemsstaten begära den information som är relevant för att kontrollera laglighet, korrekthet och resultat över hur utgifterna använts inom ramen för revisioner som kommissionen får utföra i enlighet med tillämpliga reglerings- och avtalsarrangemang. Den information som kan samlas in inom denna ram kan, när det är nödvändigt, göras tillgänglig för revisionsrätten.

Kommissionen anser att den tillgång till handlingar som revisionsrätten hänvisar till och som är relaterad till identifiering, planering och upphandling bör tillhandahållas av den berörda medlemsstaten, eftersom den sistnämnda i enlighet med dess nationella regler ska säkerställa laglighet, korrekthet och resultatkriterier i upphandlingsförfarandet.

Kommissionens gemensamma svar på punkterna 85 till 87:

Kommissionen betonar att olika kanaler som erbjuder bistånd redan finns tillgängliga för medlemsstaterna.

Jaspers, som samfinansieras av Eruf och tekniskt bistånd från Sammanhållningsfonden på kommissionens initiativ, får bistå medlemsstaterna och regionerna på deras begäran när de förbereder och genomför offentlig-privata partnerskapsprojekt av god kvalitet.

Centrumet för investeringsrådgivning inom EIB får bistå medlemsstaterna och de projektansvariga för offentlig-privata partnerskap, igen på deras begäran.

Europeiska expertcentrumet för offentlig-privata partnerskap (Epec) inrättades 2008 för att stödja EU:s medlemsstater, kandidatländer och andra länder i deras arbete om offentlig-privata partnerskap. Det är baserat i enheten för rådgivningstjänster vid Europeiska investeringsbanken (EIB) och används av 41 medlemsorganisationer i Epec: nationella eller regionala offentlig-privata partnerskapsenheter och andra offentliga enheter som ansvarar för offentlig-privata partnerskap, samt Europeiska kommissionen. Epec täcker i stor utsträckning utvecklingen av verktyg och vägledning för offentlig-privata partnerskap, utbyte av information om offentlig-privata partnerskap, erfarenhet och god praxis i syfte att hjälpa den offentliga sektorn att skapa sunda offentlig-privata partnerskap och samtidigt vara neutral vad gäller den offentlig-privata partnerskapslösningen. Ett exempel på sådana verktyg är Project Preparation Tool, som syftar till att hjälpa upphandlande myndigheter att utarbeta sunda offentlig-privata partnerskapsprojekt a) genom att identifiera lämpliga "att göra-listor" och b) uppmärksamma potentiella och faktiska brister i processen.

Med sitt meddelande "Främja investeringar genom en frivillig förhandsbedömning av upphandlingsaspekterna av stora infrastrukturprojekt" av den 3 november 2017, införde kommissionen a) en helpdesk, b) en anmälningsmekanism, och c) en mekanism för informationsutbyte som syftar till att hjälpa medlemsstaterna och de upphandlande myndigheterna att utforma sina stora infrastrukturprojekt, även i form av offentlig-privata partnerskap i enlighet med EU:s upphandlingsregler.

Inom ramen för stödprogrammet för strukturreformer (SRSP) kan kommissionens stödtjänst för strukturreformer (SRSS) ge tekniskt stöd till medlemsstaterna på deras begäran, i syfte att stärka den administrativa kapaciteten, bland annat när det gäller offentlig-privata partnerskap, i den mån sådant stöd ligger till grund för en strukturell reform i en medlemsstat.

89. De EU-fonder och de rättsakter som reglerar genomförandet och verkställandet av EU-budgeten inbegripet, i förekommande fall, bidrag till offentlig-privata projekt, fastställer kriterier för tillämpning som anges i den särskilda lagtexten.

Beslutet att välja offentlig-privat partnerskap som samarbetsform utgör inte nödvändigtvis något hinder mot att bestämmelser införs som säkerställer den flexibilitet som krävs för att möjliggöra utveckling som följer av tekniska förändringar.

Rekommendation 4 – En tydlig policy och strategi bör fastställas för offentlig-privata partnerskap

a) Kommissionen noterar att denna rekommendation riktar sig till medlemsstaterna.

Även om kommissionen anser att det är viktigt att utveckla de offentlig-privata partnerskapen som ett instrument och hjälpa medlemsstaterna att hantera hindren för ett lyckat genomförande anser inte kommissionen det vara fördelaktigt att formulera strategier med konkreta specifikationer av de sektorer eller situationer där de offentlig-privata partnerskapen i första hand bör användas. Kommissionen har i detta avseende ingen befogenhet att ingripa, utan detta område omfattas av upphandlande myndigheters ansvarsområde på medlemsstatsnivå.

Kommissionen noterar vidare att hittills har Epec lämnat omfattande vägledning för upphandlings- och genomförandefrågor i offentlig-privata partnerskap i EU. Epec är det europeiska expertcentrumet för att stödja den offentliga sektorn i Europa att uppnå bättre offentlig-privata partnerskap.

b) Kommissionen godtar inte rekommendationen.

De EU-fonder och rättsakter som reglerar genomförandet och verkställandet av EU-budgeten ger alltid ett konkret område för insatser med EU-instrument, och dessa är också tillämpliga vad gäller användningen av offentlig-privata partnerskap. Kommissionen har inte för avsikt att föreslå rättsliga bestämmelser som gör det möjligt att införa ytterligare policybegränsningar och kriterier som endast gäller för offentlig-privata partnerskapsprojekt.

91. Offentlig-privata partnerskap är komplexa arrangemang, främst för privata aktörer, och definitionen av risker bör definieras tydligt, även när projekten klassificeras som ”utanför” den offentliga sektorns balansräkning.

Redan i vägledningen om den statistiska behandlingen av offentlig-privata partnerskap som nämns ovan anges att offentlig-privata partnerskap bör ingå på grundval av valuta för pengarna och en lämplig fördelning av risker och driftseffektivitet, med särskild hänsyn tagen till överkomliga priser och långsiktigt finansiellt ansvarstagande.

92. Kommissionen hänvisar till sitt svar på punkt 69.

Rekommendation 5 – En bättre EU-ram för ändamålsenligare offentlig-privata partnerskapsprojekt

a) Kommissionen godtar inte rekommendationen.

Även om kommissionen medger att medlemsstaternas val av offentlig-privata partnerskap som samarbetsform måste motiveras av valuta för pengarna, anser den inte det genomförbart att villkora EU-stöd till ett offentlig-privat partnerskapsprojekt efter att ha mottagit bekräftelse från medlemsstaten att sådana överväganden som är kopplade till valet av upphandlingsmodell (dvs.

sådana som rör budgetbegränsningar eller statistisk behandling) inte sker på bekostnad av valuta för pengarna. Den statistiska behandlingen kan i allmänhet bekräftas först när det finansiella slutförandet är nära, vilket inte nödvändigtvis sammanfaller med tidpunkten för beslutet om finansiellt stöd från EU-budgeten till ett offentlig-privat partnerskapsprojekt. Vid delad förvaltning av de europeiska struktur- och investeringsfonderna under innevarande period 2014–2020 godkänner kommissionen programmen och informeras om deras genomförande i årliga genomföranderapporter från medlemsstaterna. Kommissionen har inte informerats om och godkänner inte samfinansiering av enskilda projekt genom de europeiska struktur- och investeringsfonderna, med undantag av större projekt som ingår i programmen. Kommissionen informeras om och godkänner (eller avvisar) de europeiska struktur- och investeringsfondernas bidrag till större projekt som redan valts ut av förvaltningsmyndigheterna.

b) Kommissionen noterar att denna rekommendation riktar sig till medlemsstaterna.

Kommissionen godtar denna rekommendation enligt förklaringen nedan.

Kommissionen har börjat överväga sätt att förenkla reglerna för genomförande och förvaltningssystemen inför nästa fleråriga budgetram i allmänhet. Förenkling av alla finansieringsinstrument, inklusive bidrag och finansieringsinstrument är ett viktigt mål.

Händelse	Datum
Revisionsplanen antas / Revisionen inleds	20.4.2016
Den preliminära rapporten skickas till kommissionen (eller till ett annat revisionsobjekt)	23.11.2017
Den slutliga rapporten antas efter det kontradiktoriska förfarandet	7.2.2018
Svaren från kommissionen (eller från ett annat revisionsobjekt) har tagits emot på alla språk	8.3.2018

Vid offentlig-privata partnerskap utnyttjas både den offentliga och den privata sektorn för att få fram varor och tjänster som traditionellt tillhandahålls av den offentliga sektorn. Offentlig-privata partnerskap styrs inte heller av samma strikta budgetrestriktioner som offentliga utgifter. Vi konstaterade att offentlig-privata partnerskap potentiellt kan göra att politik genomförs snabbare och säkerställa goda underhållsnivåer, men att de granskade projekten inte alltid förvaltades ändamålsenligt och inte gav tillräcklig valuta för pengarna. De potentiella fördelarna med offentlig-privata partnerskap uppnåddes ofta inte eftersom projekten drabbades av förseningar och kostnadsökningar och var underutnyttjade, vilket ledde till 1,5 miljarder euro användes oändamålsenligt, varav 0,4 miljarder euro var EU-medel. Det berodde också på att det saknades lämpliga analyser, strategiska sätt att använda offentlig-privata partnerskap samt institutionella och rättsliga ramar. Eftersom endast ett fåtal medlemsstater har konsoliderad erfarenhet av och sakkunskap om att genomföra framgångsrika offentlig-privata partnerskapsprojekt är risken stor för att de inte i förväntad utsträckning kommer att bidra till målet om att genomföra en större del av EU-stödet genom projekt med kombinerad finansiering, bland annat offentlig-privata partnerskap.



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN



Publikationsbyrå

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tfn +352 4398-1

Frågor: eca.europa.eu/sv/Pages/ContactForm.aspx
Webbplats: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

©Europeiska unionen, 2018

För all användning eller återgivning av foton eller annat material som Europeiska unionen inte har upphovsrätten till måste tillstånd inhämtas direkt från upphovsrättsinnehavaren.